

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

A FUNÇÃO DO DIRETOR DO ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO:
uma visão histórica e atual

NATALINA FRANCISCA MEZZARI LOPES

2002

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**A FUNÇÃO DO DIRETOR DO ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO:
uma visão histórica e atual**

Autora: Natalina Francisca Mezzari Lopes

Orientador: Prof. Dr. James Patrick Maher

Este exemplar corresponde à redação final da dissertação defendida por Natalina Francisca Mezzari Lopes e aprovada pela Comissão Julgadora.

Data: ____/____/____

Orientador

Comissão Julgadora:

2002

© by Natalina Francisca Mezzari Lopes, 2003.

**Catálogo na Publicação elaborada pela biblioteca
da Faculdade de Educação/UNICAMP**

Bibliotecário: Gildenir Carolino Santos - CRB-8ª/5447

L881f Lopes, Natalina Francisca Mezzari.
A função do diretor do ensino fundamental e médio : uma visão história e atual / Natalina Francisca Mezzari Lopes. -- Campinas, SP: [s.n.], 2003.

Orientador : James Patrick Maher.

Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

1. Diretores escolares. 2. Escolas – Organização e administração. 3. Gestão. 4. Educação e Estado. 5. Política e educação. I. Maher, James Patrick. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

02-260-BFE

RESUMO

A presente pesquisa trata de reconstituir e visualizar a função do diretor, tendo em vista o processo de democratização das relações que se desenvolvem no processo de gestão escolar. No decorrer de todo o século XX, a função do diretor da escola pública do ensino fundamental e médio tem sido requerida para subsidiar o Estado nas questões do financiamento da educação e nas ações político-ideológicas de sustentação do sistema. Acreditando que a escola constitui-se em *locus* de mudança do processo de gestão educacional e, tendo presente as condicionalidades decorrentes do sistema, constata-se que alguns fatores existentes, na escola, dificultam o trabalho do diretor na construção de relações democráticas. Entre eles, a permanência histórica do grau de superioridade da função do diretor em relação aos demais trabalhadores da escola e a falta de entendimento do significado da gestão da escola, no contexto do desenvolvimento do ensino e da gestão da educação. Ambos individualizam a responsabilidade da gestão da escola ao seu diretor, reproduzindo as intencionalidades das políticas hegemônicas. Ao visualizar tais condicionalidades no contexto das políticas do sistema, acredita-se que o diretor e os demais trabalhadores da escola possam construir práticas democráticas capazes de interferir no processo de gestão do sistema educacional.

ABSTRACT

The present study attempts to reconstitute and visualize the function of the director, having in mind the process of democratization of the relations that develop in the process of school administration. During the 20th century, the function of the primary and secondary public school director was to subsidize the state in questions of educational financing and in political-ideological actions that sustain the system. Believing that the school constitutes itself in the locus of change in the educational administration process and present the conditionalities of the system, it is conceded that some factors that exist in the school hamper the work of the director in the construction of democratic relations. Among these are the historical permanence of the level of superiority of the function of the director in relation to the rest of the school staff and the lack of understanding of the meaning of school administration in the context of the development of teaching and the administration of education. Both individualize the responsibility of school administration to the director, reproducing the intentions of hegemonic policies. Visualizing such conditions in the context of the politics of the system, it is believed that the director and the rest of the school staff can construct democratic practices capable of interfering in the process of educational system administration.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador Prof. Dr. James Patrick Maher que acreditou e estimulou-me no desenvolvimento do projeto de pesquisa, possibilitando que esse processo de produção representasse o melhor momento de minha formação acadêmica, que foi, acima de tudo, um encontro comigo mesma.

Aos professores componentes da Banca de Qualificação e Defesa Dr^a Sonia Giubilei (UNICAMP/SP) e Dr. Antônio Bosco de Lima (UNIOESTE/PR), pela leitura crítica e importantes sugestões apresentadas ao texto, além da contribuição com material de pesquisa.

Aos professores da Faculdade de Educação da UNICAMP, pelo compromisso com a produção do conhecimento, especialmente: Silvio Gamboa, René José T. Silveira, Luis Aguilar, Ediógenes Aragão Santos e Newton Antônio P. Bryan.

Quero também enaltecer e agradecer aos funcionários da Faculdade de Educação que atuam na portaria, na biblioteca, na secretaria de pós-graduação, nos diferentes departamentos de ensino e no sistema de bolsa (CAPES) que, além do atendimento competente, sempre oferecem um ambiente acolhedor.

Aos que comigo dividiram estudo e trabalho, angústias e sonhos, luta e empenho pela qualidade do ensino de nossas crianças, nos diferentes estabelecimentos de ensino fundamental e médio e em órgãos diretivos, no sistema municipal ou estadual, de Cascavel/Paraná.

Também quero agradecer a disponibilidade da Edagmar Correa Viriato; a companhia sempre agradável e amiga da Carmem Célia Correa Bastos e Tânia Rechia nas viagens

intermináveis de Cascavel a Campinas; a amizade de Elaine Regina Cassan, com quem aprendi a pintar com novas cores e luzes a cidade de Campinas.

De forma especial, quero agradecer ao meu esposo Sérgio Lopes, pelo carinho e amor sempre presentes e pela cumplicidade e contribuição constante em todo este estudo; às minhas doces filhas Talita e Natasha pela compreensão, pela companhia e pela alegria de viver; aos meus pais Aquiles e Fiorinda, pelo exemplo de vida e aos meus nove irmãos, pelo aconchego familiar.

E, por fim, quero agradecer à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, que, através do apoio financeiro, tornou-me viável este estudo.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	vii
LISTA DE QUADROS E FIGURAS	xi
INTRODUÇÃO	01
1 UM BREVE HISTÓRICO DA FUNÇÃO DO DIRETOR NA EDUCAÇÃO ESCOLAR BRASILEIRA	13
1.1 UM OLHAR TANGENCIAL	14
1.2 PERÍODO de 1930 a 1970: função presente/ausente do diretor	18
1.2.1 Manifesto dos Pioneiros: presença requerida	19
1.2.2 Leis Orgânicas do Ensino: presença controlada	20
1.2.3 Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 4.024/61: ausência e controle	26
1.2.4 Lei 5.692/71: presença engessada	31
1.3 PERÍODO DA “REDEMOCRATIZAÇÃO” POLÍTICA PÓS-80: Autonomia controlada	32
1.3.1 O Plano Decenal de Educação para Todos (1993): autonomia e produtividade	35
1.3.2 Os organismos multilaterais: autonomia mercadológica	38
1.3.3 Período 1995/2000: autonomia mínima, responsabilidade máxima	42
1.4 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES	49
2 A FUNÇÃO DO DIRETOR DE ESCOLA NO SISTEMA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO PARANÁ	53
2.1 PERÍODO 1960 -70:hierarquização e centralização	53

2.2 DÉCADA DE 1980: entusiasmo descentralizante e controle	58
2.3 DÉCADA DE 1990: autonomia e responsabilização	62
2.3.1 Início dos anos 1990: autonomia engessada	62
2.3.2 Ainda a década de 1990 - segundo <i>round</i> : compartilhar X individualizar	69
2.4 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES	79
3 A FUNÇÃO E O PAPEL DO DIRETOR NO CONTEXTO ESCOLAR	85
3.1 ORGANIZAÇÃO DAS ESCOLAS	87
3.2 CARACTERIZAÇÃO DA FUNÇÃO DO DIRETOR POR ELE MESMO	88
3.2.1 (Pré) visão da função do diretor	88
3.2.2 O encontro com a realidade intra-escolar: líder & autoridade	88
3.2.3 O (des) encontro com o sistema educacional: burocracia e controle	90
3.2.4 O falso conflito administrativo – pedagógico	91
3.2.5 A gestão (com) partilhada: Conselho Escolar, APM, comunidade	93
3.3 CARACTERIZAÇÃO DA FUNÇÃO DO DIRETOR PELOS TRABALHADORES DA ESCOLA	96
3.3.1 Diretor ou gerente?	96
3.3.2 Condicionantes intra-escolares da função do diretor	101
3.3.3 A organização da escola e a função do diretor	102
3.4 A CONFIGURAÇÃO DO PAPEL DO DIRETOR: reprodução e autonomia	105
CONSIDERAÇÕES FINAIS	111
REFERÊNCIAS	121
ANEXO	129

LISTA DE QUADROS E FIGURAS

QUADRO 1 – Modelo de Análise – Resumo das Categorias e conceitos	14
QUADRO 2 – NRE/Cascavel – Matrículas na Educação Básica, por Nível de Ensino e Dependência Administrativa – Ano 2000	15
FIGURA 1 – Mapa do Estado do Paraná – Divisão por Núcleos Regionais Educação	16
FIGURA 2 – Mapa do Núcleo Regional de Educação de Cascavel – Municípios de Abrangência	17
QUADRO 3 – Fluxo de Operacionalização do Fundo Rotativo: pró-escola do Paraná	72

INTRODUÇÃO

A partir da década de 80, o processo de democratização da sociedade impulsiona todo o sistema educacional brasileiro para grandes mudanças na área de gestão. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, ficou garantido como um dos princípios educacionais, a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (Art. 206, VI). Em 1996, com a implantação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394, o quadro institucional para a gestão da escola é reafirmado na forma democrática acrescido de denominadores como a participação dos professores e da comunidade e a autonomia pedagógica e administrativa às unidades de ensino.¹

Mesmo estando garantido pela Legislação e reafirmado em propostas políticas dos estados, a *gestão democrática nas escolas públicas* permanece como bandeira constante de luta dos educadores, funcionários e da comunidade escolar, que têm se manifestado, através de entidades organizadas como a Associação Profissional dos Professores – Sindicato (APP-Sindicato), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), o Fórum em Defesa da Escola Pública e também em outras formas não institucionalizadas. Esta luta permanente dos educadores e da sociedade denota o distanciamento entre o pensar e o fazer, entre as atividades de concepção e as atividades laborativas.

¹ LDB nº 9.394/96, Art. 14 - Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. Art. 15 – Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.

A conjugação do discurso e da prática passa, segundo Sartre (1984), pela responsabilidade e compromisso social do homem (de todos os homens) quando diz que “não são as idéias que modificam os homens, não basta conhecer uma paixão pela sua causa para suprimi-la, é preciso vivê-la, opor-lhe outras paixões, combatê-la com tenacidade, enfim, *trabalhar-se*” (p.117). Assim, entende-se que é, também, no fazer das ações da escola e de cada um dos seus trabalhadores que vai constituindo o novo momento da e na história da gestão escolar.

As pesquisas educacionais voltadas para a gestão escolar² têm mostrado a importância da ação do diretor³ da escola para garantia da efetivação das conquistas legais e da democratização das relações e do ensino. No entanto, apesar da maioria das escolas contar com um diretor, ainda mantém-se um distanciamento entre as garantias constitucionais e a prática da gestão democrática na escola, revelando um quadro de estagnação nesta área.

Escolher o diretor, construir o projeto pedagógico ou outras ações de forma democrática, não tem garantido a democratização da gestão da escola. Essas ações configuram um mínimo, nunca um máximo de autenticidade na democratização da gestão da escola. No cotidiano do fazer escolar é que se consolida ou não um processo democrático. Muitas vezes, a dificuldade em aglutinar interesses ou objetivos educacionais nas discussões e nas tomadas de decisões resulta no distanciamento entre a direção e os demais trabalhadores da escola.

Nascimento (1997) em sua pesquisa sobre “Gestão Educacional e Formação de Professores”, mostra que existe uma uniformidade de normas e procedimentos que são determinados com certa facilidade na escola como: horários, distribuição de classes, planejamento do espaço físico e outros, por outro lado, os conteúdos e a forma de administrar a escola ficam soltos. Pode-se dizer, então, que cada trabalhador da escola isola-se na prática educacional de maior importância que é o ensino-aprendizagem. E, não havendo um projeto comum dos trabalhadores da escola, ela passa ser dirigida, governada ou gerida pelos objetivos de quem está na direção, podendo ser o diretor ou o sistema educacional a que faz parte.

² Autores que têm discutido sobre o processo de gestão da educação ou da escola: Paro, 1986 e 2000; Oliveira (org.), 1997; Oliveira(org.), 1999, Hora, 1994; Sander, 1995; Veiga & Resende (orgs.), 1998, Lima L. (2001), entre outros.

³ Mantém-se a denominação “diretor” no decorrer da pesquisa por ser a aceção utilizada no meio educacional.

Em outra tese, a pesquisadora Bertran (1997) demonstrou que muitas das práticas eleitas e direcionadas pelo diretor, por falta de uma reflexão teórica do papel que elas representam, acabam por expressar modelos autoritários construídos historicamente como o clientelismo, o assistencialismo, o coronelismo e/ou o autoritarismo.

Essa falta de participação e reflexão do conjunto dos trabalhadores da escola nas questões relacionada à administração⁴ escolar, somada a legitimidade do cargo de direção - garantida pela escolha direta e nomeação pelo sistema de ensino⁵ - conduz o grupo a transferir ou, simplesmente, deixar a responsabilidade de dirigir a escola ao diretor. Assim, revestido do poder que lhe é conferido pelo seu grupo, o diretor passa sentir-se um pouco dono da escola. Encontramos em Engels (1985) uma passagem que explicita o caráter contraditório da transferência ou da delegação de poder quando trata do Estado como um produto da sociedade que é “nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais” de quem o produziu (p:191). A gestão da escola traz a marca das contradições sociais e dos interesses políticos em jogo na sociedade. Dessa forma, o que se percebe é a tendência de vigorar as leis do mercado, desenvolvendo uma espécie de competitividade entre os trabalhadores da escola e entre os diretores de outras escolas públicas equivalentes, sobretudo no que diz respeito aos parâmetros de qualidade, tais como: aprovação, evasão, estrutura física, programas, entre outros.

Os tão falados e reivindicados direitos de participação - como co-gestores da organização política e pedagógica do ensino na escola - e de autonomia pelos professores e funcionários, ficam como que subordinados à autoridade do dirigente do estabelecimento de ensino. A participação dos educadores e funcionários na escola se desenvolve de forma muito variável. Segundo a classificação de Bordenave (1994:30-33), o grupo transita por um grau de participação muito pequeno chamado de informação/reação para graus um pouco mais elevados como a consulta facultativa e a consulta obrigatória. O grau de participação chega, no máximo, ao nível de elaboração e recomendação de propostas ao diretor da escola, permanecendo distanciados dos educadores os graus mais elevados de participação como a co-gestão, delegação e a auto-gestão.

⁴ No texto os termos “administração” e “gestão” estarão sendo utilizados com o mesmo significado.

Por outro lado, sabe-se que estão sendo construídas práticas na área de gestão da escola e da educação que se constituem em caminhos possíveis em direção à superação do tradicionalismo autoritário, como por exemplo, a presença de conselhos nas escolas e em administrações da educação municipal.⁶ Essas práticas reafirmam que o caminho da transformação constrói sua força a partir da base. Portanto, lutar pela gestão democrática da educação é lutar pela gestão democrática da escola. Com efeito, pensar, propor ou construir uma gestão da escola pautada em relações democráticas passa, necessariamente, pela ação do diretor da escola. Desta forma, tem-se que o diretor, na expressão de Paro (2000:23), “é a autoridade máxima dentro da escola” tanto para manter as relações autoritárias como para construir um caminho que se propõe romper com a forma como se constrói ou como se processam essas relações autoritárias.

Diante disso, é possível perguntar-se: O diretor reconhece que através de sua atuação é possível construir novas relações dentro da escola? Supondo que ele tenha essa compreensão, por que permanece, na escola, o distanciamento entre o trabalho do diretor e dos demais trabalhadores da escola? Por que existe uma grande dificuldade na construção de relações democráticas dentro da escola?

Tais perguntas se voltam para o trabalho de quem dirige a escola. Por conseguinte, é preciso, antes de tudo, perguntar-se: qual a função do diretor de escola para a construção de relações democráticas no ambiente escolar?

Para responder a esta pergunta, que representa o objetivo deste trabalho, parte-se do entendimento que a atuação do homem em qualquer campo de ação não pode ser compreendida de forma isolada. O próprio homem é um ser histórico. Resultado da história da relação do homem com a natureza, com o outro e consigo mesmo⁷. Neste sentido, para compreender a função do diretor, na atualidade, é preciso primeiro reconstituir sua história, situá-la num determinado sistema, para então, ouvir os envolvidos diretos no trabalho de

⁵Sobre escolha do diretor refere-se ao Estado do Paraná onde o cargo de direção é ocupado por um professor ou pedagogo do quadro do magistério eleito pelos seus colegas e pais dos alunos. No segundo capítulo será melhor explicitado essa forma de escolha do diretor.

⁶ Confira estudo que trata dessas práticas: Lima, A. 2001.

⁷ Segundo Marx e Engels “a história não termina dissolvendo-se na ‘autoconsciência’, como ‘espírito do espírito’, mas que em cada uma de suas fases encontra-se um resultado material, uma soma de forças de produção, uma relação historicamente criada com a natureza e entre os indivíduos, que cada geração transmite a geração seguinte” (1999:56).

gestão da escola. Ouvir aqueles que estão na base e que são os constitutivos e constituintes de todo o trabalho de democratização da escola e buscar recuperar o entendimento que eles têm sobre a função e o papel que o diretor desempenha na escola. E por fim, visualizar se é possível o diretor desempenhar um papel que priorize a democratização das relações decorrentes do processo educativo dentro da escola.

Feito esses esclarecimentos, e tendo presente a problematização do trabalho, citada anteriormente, tem-se que o diretor reconhece que existe um *campo de possibilidades*⁸ para implementar uma prática democrática no processo de gestão da escola. Porém, ao desempenhar a sua função, o diretor não consegue efetivar-se como construtor de um espaço de relações e ações democráticas. Diante disso, o pressuposto deste trabalho de pesquisa, parte do entendimento de que as dificuldades que o diretor tem para implementar relações democráticas, a partir de sua função, podem estar condicionadas a três razões. Uma delas, pauta-se na permanência histórica do grau de superioridade da função do diretor, em relação aos demais trabalhadores da escola; a outra, refere-se à caracterização do papel do diretor como reprodutor das políticas educacionais do sistema a que pertence; e a terceira razão caracteriza-se como resultante da organização hierárquica do trabalho da escola.

Antes de apresentar a forma como foi conduzido esse trabalho, é pertinente destacar que no decorrer do texto, faz-se uma separação entre *função* e *papel* do diretor. Parte-se do entendimento que o diretor tem historicamente uma *função* e um *papel*. A *função* é entendida como determinada pela legislação e pelas políticas educacionais consideradas normais, próprias ou até mesmo naturais do lugar/cargo que o funcionário ocupa na estrutura hierárquica. Enquanto que o *papel* é entendido “o que” ou “aquilo que” o diretor cumpre ou representa ao desempenhar a *função* que lhe é determinada. O *papel* do diretor pode ser definido ou conduzido intencionalmente de fora para dentro, mas não pode ser determinado. Quem determina o *papel* do diretor é ele mesmo, podendo ser reprodutor da intencionalidade exterior ou crítico em relação a ela, dependendo das circunstâncias e do comprometimento político que tem em relação à escola e a educação.

⁸ Neste texto a expressão “campo de possibilidades” está sendo utilizado conforme significado apresentado por Sartre (1984:152), “o campo dos possíveis é o objetivo em direção ao qual o agente supera sua situação objetiva. E este campo, por sua vez, depende estreitamente da realidade social e histórica”.

A construção do texto tem como base de análise fontes documentais e fontes orais. A utilização de documentos como: Constituições, leis, pareceres, programas políticos, revistas e outros têm como critério apresentar indicações legais e políticas, para configurar a função do diretor no quadro histórico e atual das políticas educacionais. As fontes documentais são utilizadas no primeiro e segundo capítulos para construir a base de entendimento e análise das fontes orais.

Já as fontes orais são utilizadas na forma de entrevista semi-estruturada abrangendo um grupo representativo de trabalhadores da escola compondo o terceiro capítulo deste estudo.

Apesar da entrevista semi-estruturada tradicionalmente ser uma das formas adotadas pela pesquisa do tipo etnográfico utilizada pelos antropólogos e sociólogos é viável utilizá-la no campo educacional, uma vez que, conforme afirma André (2000:37), “o trabalho aqui proposto se volta para as experiências e vivências dos indivíduos e grupos que constroem o cotidiano escolar”.

A entrevista semi-estruturada, conforme esclarece Lüdke & André (1986:34), “permite a captação imediata e corrente da informação desejada” e “se desenrola a partir de um esquema básico, porém não aplicado rigidamente, permitindo que o entrevistador faça as necessárias adaptações”. Considerando que a pesquisa objetiva compreender qual é o papel do diretor da escola, tendo como dado comparativo as abordagens políticas – formatadas em determinado padrão de linguagem - o contato pessoal do entrevistador com o entrevistado possibilita percepção de nuances, expressões, atitudes ou outros que dizem muito do que nem sempre é dito, especialmente em uma entrevista estruturada.

Com as entrevistas, busca-se compreender a função e o papel do diretor de escola no cotidiano escolar, visto por ele mesmo e pelos trabalhadores da escola para a construção de relações democráticas no processo de gestão da escola. Justifica-se a necessidade das entrevistas como contraponto para a análise relacional entre as garantias legais, as políticas propostas e a função efetiva do diretor na realidade da escola. Ou seja, o contraponto entre as proposições históricas à função do diretor e o papel que o mesmo desempenha na atualidade, no caminho da democratização das relações da escola.

Para a realização das entrevistas foram utilizados dois elementos de representatividade:

- *Porte dos colégios por número de alunos matriculados*: a pesquisa teve uma abrangência de seis colégios estaduais localizados no Núcleo Regional de Educação de Cascavel –

Paraná, sendo: três colégios com menos de mil e duzentos alunos matriculados e três colégios entre mil e duzentos e dois mil e duzentos alunos matriculados.

- *Seleção dos entrevistados*: as entrevistas tiveram como categoria representativa seis diretores, seis coordenadores pedagógicos, seis professores e seis funcionários⁹, assim selecionados: três diretores reeleitos para a gestão 2001/2003 e três diretores eleitos pela primeira vez, para esta mesma gestão. Para cada diretor (eleito pela primeira vez ou reeleito) foram entrevistados um professor, um coordenador pedagógico e um funcionário.

Na entrevista não foram incluídos alunos, responsáveis por alunos, membros da Associação de Pais e Mestres e do Conselho Escolar, uma vez que a pesquisa busca explicitar como a função do diretor é circunscrita pelos trabalhadores da escola: diretores, coordenadores, professores e funcionários.

Para a análise dos dados da entrevista optou-se pelo sistema de construção de categorias. Sabe-se “que não existem normas fixas nem procedimentos padronizados para a criação de categorias, mas acredita-se que um quadro teórico consistente pode auxiliar uma seleção inicial mais segura e relevante” (Lüdke & André, 1986:43). Neste sentido, a partir do referencial teórico articulado com a pesquisa documental apresentada no primeiro e segundo capítulos, foi possível propor algumas categorias de análise como referencial de apoio para nortear tanto a realização quanto a análise da entrevista. Não esquecendo, conforme orienta Guba e Lincoln¹⁰ (apud Lüdke & André, 1986:43) que “as categorias devem antes de tudo refletir o propósito da pesquisa”. Assim, inicialmente são propostas categorias a partir dos objetivos e inquietações da pesquisa e do quadro teórico que a fundamenta. A abrangência das categorias estará delimitada por determinados conceitos de tal forma que os dados das diferentes entrevistas possam ser interpretados com maior coerência metodológica e teórica seguindo as mesmas categorias e conceitos de análise. Segundo Lüdke & André (1986:42), “esse conjunto inicial de categorias, no entanto, vai sendo modificado ao longo do estudo, num processo dinâmico de confronto constante entre teoria e empiria, o que origina novas concepções e, conseqüentemente, novos focos de interesse”.

⁹ Como funcionários da escola são considerados os que atuam nos serviços de apoio como: limpeza, secretaria, biblioteca e mecanografia.

¹⁰ GUBA, E. G. e LINCOLN, Y.S. *Effective Evaluation*. San Francisco, Ca., Jossey-Bass, 1981.

No decorrer do procedimento de análise dos dados buscou-se primeiro fazer o levantamento dos dados das categorias, agrupando as identidades das mensagens em conjuntos de significações equivalentes. Todavia, não foi possível manter a categorização do ponto de partida pela sua amplitude. Sentiu-se necessidade de melhor delimitar as categorias inicialmente proposta que resultaram no quadro de análise apresentado a seguir.

Quadro 1: Modelo de Análise: Resumo das categorias e conceitos.

BLOCO	CATEGORIAS	CONCEITOS
I. CARACTERIZAÇÃO DA FUNÇÃO DO DIRETOR NA ESCOLA	1. Auto compreensão	- Autoridade intra-escolar - Gerenciador do ensino - Articulador escola– comunidade –sistema - Administrativo – pedagógico
	2.Hetero-visão	- Gerente – líder - hierarquização do trabalho na escola - Participação
II. CONFIGURAÇÃO DO PAPEL DO DIRETOR DE ESCOLA	3.Reprodução	-Centralização -Descentralização -Participação
	4. Autonomia	

As escolas selecionadas para a pesquisa estão situadas no Núcleo Regional de Educação de Cascavel - Paraná. O Estado do Paraná atualmente, está politicamente dividido em 399 municípios. A Secretaria de Estado da Educação, com o objetivo de descentralizar a administração educacional e aproximar a administração da escola, agrupou os municípios em regiões onde, em cada uma delas, foi criado um Núcleo de atendimento. Atualmente são 29 Núcleos Regionais de Educação (fig.1), sendo que cada um recebe o nome do município sede.

Quadro 2 – NRE/Cascavel – Matrículas na Educação Básica, por Nível de Ensino e Dependência Administrativa - Ano 2000

NRE de Cascavel					
Nível de Ensino	Estadual	Federal	Municipal	Particular	Total
Creche	50	0	2.666	523	3.239
Pré-escolar	316	0	5.605	2.325	8.246
1ª a 4ª série	4.122	0	30.047	3.133	37.302
5ª a 8ª série	30.231	0	0	2.686	32.917
Ensino Médio	17.641	0	0	2.614	20.255
Ed. Especial	150	0	458	1.600	2.208
Ed. Jovens e Adultos	12.773	0	117	156	13.046
Total	65.283	0	38.893	13.037	117.213

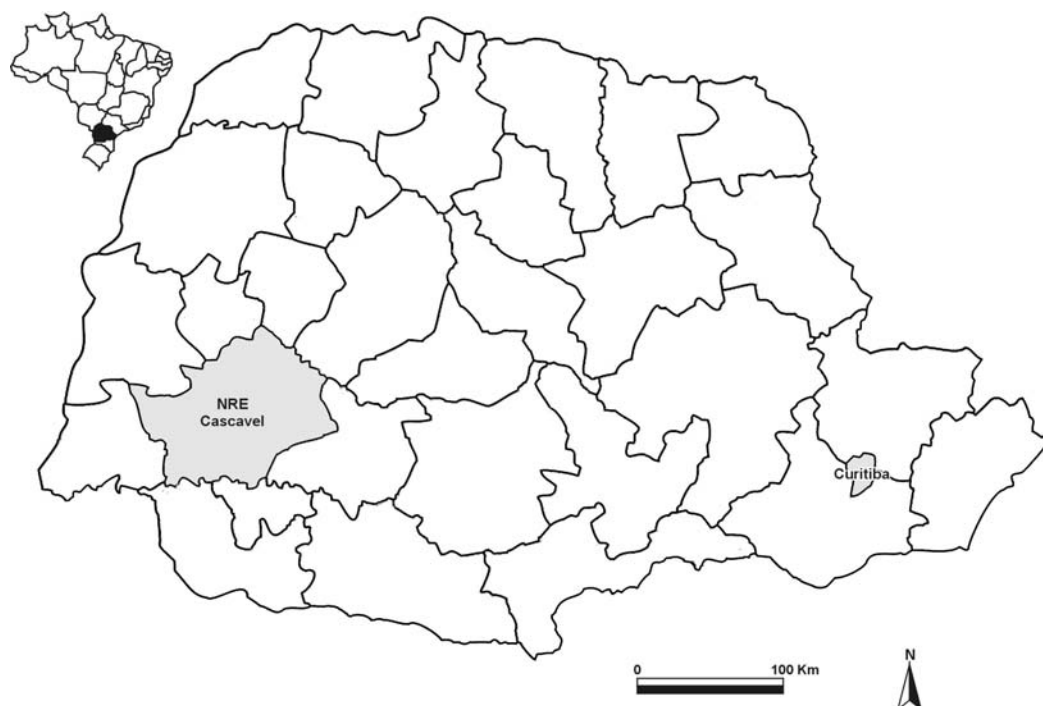
Fonte: MEC/INEP/SEEC

O município de Cascavel, localizado na região oeste do Paraná, a uma distância de 490 km da capital Curitiba, sedia o Núcleo Regional de Educação de Cascavel que abrange 18 municípios (fig. 2).

O NRE/Cascavel conta com 93 escolas estaduais, num universo de 65.283 alunos, distribuídos em todos os níveis da Educação Básica, sendo que o maior número de matrículas concentra-se no segundo ciclo do Ensino Fundamental (quadro 2). Na região de abrangência do NRE/Cascavel, as escolas estaduais contém um maior número de alunos matriculados em relação às escolas das redes de ensino municipal e particular (quadro 2).

A sistematização da pesquisa, foi organizada em três capítulos e mais as considerações finais. No primeiro capítulo, buscou-se reconstituir a função do diretor no movimento da história da educação nacional a partir das principais legislações e políticas educacionais. No capítulo seguinte, o estudo situa a função do diretor no âmbito das políticas e legislação do estado paranaense, onde objetiva-se explicitar como o sistema estadual vai reproduzindo, constituindo e articulando a função do diretor através de suas propostas ou programas. Com estes dois capítulos, pretende-se compreender o movimento histórico da configuração da função do diretor nas principais políticas nacional e estadual de educação. No contexto desse movimento e a partir do que pensam os que trabalham na escola, o terceiro capítulo recupera qual a *função* e qual o *papel* que o diretor cumpre na gestão escolar.

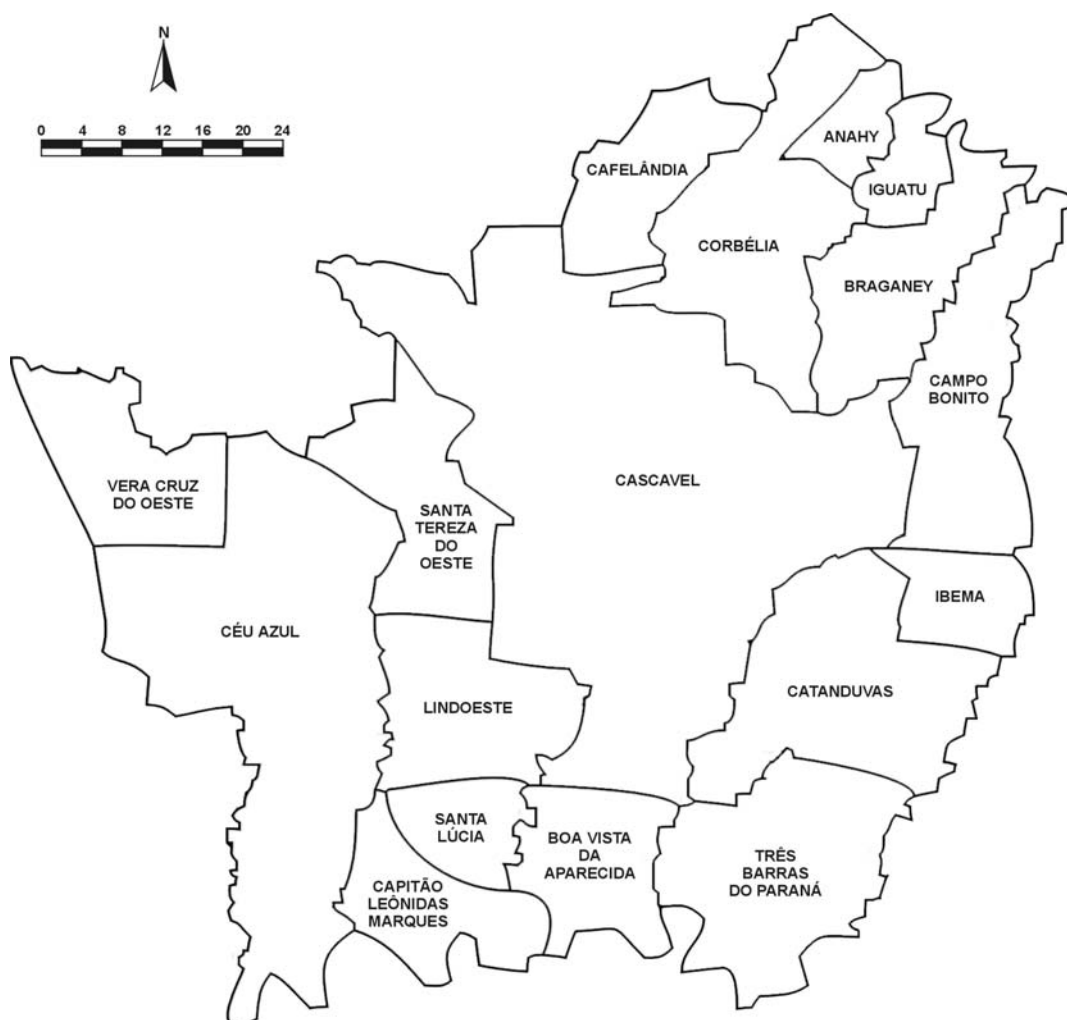
Figura 1 – Mapa do Estado do Paraná – Divisão por Núcleos Regionais de Educação



Fonte: SEED/PR

Ao tratar da função do diretor, tem-se presente a permanente luta dos educadores e da sociedade por uma escola democrática. Nesse sentido, os três capítulos buscam recuperar e visualizar a função do diretor como promotor de relações democráticas na escola. Entretanto, sabe-se que muitas condicionalidades dificultam o encaminhamento de ações que privilegiam essas relações democráticas no processo de gestão da escola. Nas considerações finais, faz-se uma sistematização das idéias principais relacionadas a essas condicionalidades que permearam todo o texto como pressupostos da pesquisa.

Figura 2 – Mapa do Núcleo Regional de Educação de Cascavel – Paraná – Municípios de Abrangência



Fonte: SEED/PR

No que toca ao todo, espera-se que este estudo seja um instrumento de imersão para refletir um pouco mais sobre a importância do trabalho dos diretores de escola na construção de uma sociedade democrática. Diante do que, segue a necessidade de reapropriar o discurso de gestão democrática da escola como um conjunto de práticas que, por um lado rompam com a concepção de democracia como um mero conjunto de mecanismos formais e, por outro, produzam práticas democráticas de poder arreatador da política vigente (Apple, 1989).

Por fim, vale recuperar o pensamento de Dowbor (1994), de que a escola não pode mais ser vista apenas como um lugar de transmissão e produção do conhecimento. Trata-se de um eixo estratégico de transformação do modo como são tomadas as decisões referentes ao desenvolvimento da ação educacional.

1 UM BREVE HISTÓRICO DA FUNÇÃO DO DIRETOR NA EDUCAÇÃO ESCOLAR BRASILEIRA

As políticas públicas assentam-se numa determinada racionalidade, ou seja, num determinado entendimento de desenvolvimento da sociedade que, de certa forma, representa um ponto de congruência da intencionalidade social e do desenvolvimento cultural, político e econômico de cada etapa deste tempo histórico.

As políticas educacionais brasileiras do século XX que têm sido executadas especialmente através de leis, normas, programas e projetos buscam essa congruência, o que não significa que visam atender aos anseios gerais da sociedade. Elas representam uma relação direta com as diferentes concepções que têm justificado a forma de organização econômica.

O que se tem é que as organizações econômicas, decorrentes do sistema capitalista de produção, têm sido legitimadas por diferentes formas políticas e ideológicas de interpretar e conduzir as relações de produção, como o liberalismo clássico, o liberalismo intervencionista e a política do neoliberalismo. No início do século XX, a política do *laissez faire* da ideologia liberal, é evidenciada no descaso com a educação, especialmente em relação ao ensino para as crianças; depois a política do Intervencionismo Estatal, sob a forma tecnocrática, produz uma série de decretos e normatizações garantindo uma educação centralizada, entre outros; chegando ao final do século com uma nova fórmula política (neoliberal) de liberalização econômica com ênfase nas políticas sociais (inclusive as políticas de educação) como sustentação e garantia de manutenção do sistema de produção capitalista.

Essa relação entre as políticas educacionais e o desenvolvimento econômico condiciona todo o processo de planejamento e, portanto, da gestão do sistema de ensino nas

diferentes unidades administrativas: Distrito Federal, Estado, Município chegando à gestão da escola.

Diante desse entendimento, o trabalho da escola está permanentemente articulado ao sistema nacional de políticas públicas, sofrendo mudanças e propondo alternativas. Por conseguinte, este primeiro capítulo visa entender a função do diretor de escola, do ensino fundamental e médio, no contexto histórico das políticas públicas de educação. Essa abordagem busca primeiro reconstituir a *função* que é determinada ao diretor, para então, no decorrer da pesquisa, procurar entender qual o *papel* proposto para o diretor, ou seja, o que representa e o que tem representado politicamente a ação do diretor para construção de relações democráticas na escola.

Para tanto, propõe-se, neste capítulo, trilhar o caminho das leis, decretos, programas, projetos, planos e outros que subsidiaram e subsidiam a construção da função do diretor de escola do ensino fundamental e médio nas políticas educacionais brasileira, no século XX. O estudo parte de um pequeno viés. Recupera, na legislação do início desse século, as especificações da função do diretor do ensino superior, as quais permanecem como um eco histórico na forma atual de entender e delimitar o trabalho do diretor.

1.1 UM OLHAR TANGENCIAL

No início do século XX, a política educacional brasileira ocupava-se mais especificamente do ensino superior. Ao tomar conhecimento das Reformas Rivadávia (Decreto nº 8.659, de 5/04/1911) e Carlos Maximiliano (Decreto nº 11.530, de 18/03/1915) - propostas para o ensino superior naquele período - constata-se que elas apresentam uma riqueza de detalhes a respeito da função do diretor que, ressalvado o devido distanciamento do grau de ensino, hoje denominado de fundamental e médio, representam um eixo forte na configuração histórica da função do diretor do ensino fundamental e médio. O que primeiro fica evidenciado é o condicionamento da organização administrativa dos institutos com a política de financiamento da educação. Como a Constituição Federal de 1891, vigente no

início do século XX, não garantia recursos para manutenção do ensino¹¹, a questão do financiamento do ensino federal passa ser tratada pelas reformas do ensino. Segundo a Reforma Rivadávia (Art. 2º), os institutos federais do ensino superior e fundamental criados pela União e que eram subordinados ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, passaram a ser “considerados corporações autônomas, tanto do ponto de vista didático, como do administrativo”¹². Aos institutos era atribuído “personalidade jurídica, para receberem doações, legados e outros bens, não podendo contudo, sem autorização do Governo, aliená-los” (Art.3º). Observa-se que a política de financiamento da educação do ensino federal, vem acompanhada pela proposta de organização estrutural pautada nos preceitos de autonomia didática e administrativa onde o responsável é o diretor do Ensino Superior.

Por outro lado, em nível federal, a Reforma Rivadávia (Art. 5º) cria o Conselho Superior de Ensino¹³ como órgão deliberativo, consultivo e fiscalizador dos institutos, que têm entre as suas competências a de “tomar conhecimento e julgar em grau de recurso as resoluções das Congregações ou diretores” (Art.13/b). Veja-se que a autonomia proposta aos institutos federais, no Artigo 3º, é relativizada diante do direito do Conselho Superior julgar as resoluções dos institutos federais de ensino.

A administração dos institutos federais de ensino superior e fundamental, ainda segundo a Reforma Rivadávia, era composta pelo diretor e pela Congregação. O diretor era eleito pela Congregação para dirigir o instituto por dois anos¹⁴. As Congregações eram compostas pelos professores ordinários e extraordinários efetivos e de um representante dos professores extraordinários honorários e livres docentes do instituto¹⁵.

¹¹ Sobre a questão dos recursos da União para os Estados e municípios, a Constituição Federal de 1981 assim define: Art. 5º - Incumbe a cada Estado promover, a expensas próprias, as necessidades de seu governo e administração: a União, porém, prestará socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar. Art. 68 - Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite seu peculiar interesse.

¹² Artigo 2º, Reforma Rivadávia – Os institutos, até agora subordinados ao Ministério do Interior, serão, de ora em diante, considerados corporações autônomas, tanto do ponto de vista didático, como do administrativo.

¹³ Segundo Reforma Rivadávia, 1911, Art. 12 – O Conselho Superior de Ensino compor-se-á dos diretores das faculdades de medicina do Rio de Janeiro e da Bahia, de direito de S. Paulo e de Pernambuco, da Escola Politécnica do Rio de Janeiro, do diretor do Colégio Pedro II e de um docente de cada um dos estabelecimentos citados.

¹⁴ Conforme o Art. 21 – Cada instituto de ensino será dirigido por um diretor eleito pela Congregação para um período de dois anos.

¹⁵ Conforme o Art. 50 – As Congregações se compõem: a) dos professores ordinários; b) dos professores extraordinários efetivos; c) de um representante dos extraordinários honorários e livres docentes, eleito anualmente.

Diante da autonomia dos institutos de gerir seus recursos e suas despesas, a Reforma Rivadávia definiu que “o patrimônio de cada instituição será administrado pelo respectivo diretor, de acordo com as Congregações e com o Conselho Superior de Ensino” (Art.10). A função do diretor era estritamente administrativa e fiscalizadora. Era de responsabilidade do diretor do instituto: convocar as sessões da Congregação; impor as penas disciplinares aos discentes e aos docentes; velar pela exata observância das prescrições regulamentares concernentes à matrícula, cursos, exames, etc; fiscalizar a execução das penas impostas pelas outras autoridades; conceder licença a docentes e funcionários administrativos até 15 dias; fixar e autorizar despesas, fiscalizando as quantias pagas; assinar e carimbar certidões e atestados; entre outros (Art. 29).

Já, a função da Congregação não ficava estritamente nos aspectos educacionais. À Congregação competia: eleger o diretor; aprovar os programas de ensino; propor ao Conselho Superior, por intermédio do diretor, as medidas aconselhadas para o aperfeiçoamento do ensino; eleger o representante da Congregação no Conselho Superior de Ensino; lançar taxas; rever as disposições regulamentares; entre outras (Art. 60).

O que se tem, é que com a Reforma Rivadávia a administração dos institutos é marcada pela separação entre o administrativo e pedagógico sob a égide da autonomia e enfatizando o diretor como “autoridade máxima” na condução das questões administrativas do estabelecimento de ensino.

Em 1915, com a Reforma Carlos Maximiliano, o governo reassume os institutos do ensino médio e superior, subordinando-os ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, mantendo, ao mesmo tempo, a autonomia didática e administrativa, porém, segundo as disposições desse decreto¹⁶. O Conselho Superior de Ensino deixa de ser um órgão deliberativo para ser somente consultivo e fiscalizador do governo. Nos institutos mantêm-se o diretor e a Congregação. Entretanto, o diretor do instituto de ensino superior é escolhido e nomeado *livremente* pelo Presidente da República, dentre os professores do instituto¹⁷.

¹⁶ Art. 1º - O Governo Federal continuará a manter os seis institutos de instrução secundária e superior subordinados ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, dando-lhes autonomia didática e administrativa de acordo com as disposições deste decreto.

¹⁷ Art. 113 – Os diretores são nomeados livremente pelo Presidente da República, dentre os professores catedráticos efetivos ou jubilados, de cada instituto de ensino, e são demissíveis *ad nutum*.

Muda o organograma da estrutura do ensino, mas mantém o mesmo conteúdo da autonomia dos institutos, conforme pode ser constatado no Art. 7º,

as taxas de matrícula e de frequência e a metade das de exames, deduzidas as despesas pagas pelo cofre escolar por deficiência da verba concedida pelo Congresso Nacional, constituirão o patrimônio do instituto, a fim de lhe garantir a autonomia financeira, fundamento da administrativa.

E quanto às competências do diretor, com a Reforma Carlos Maximiliano (1915), são ainda mais burocráticas e fiscalizatórias. Segue algumas das competências apresentadas no Art. 114.

(...) b) cumprir à risca o orçamento votado pela congregação e aprovado pelo Governo; (...) d) verificar se os professores esgotam os programas das respectivas cadeiras, declarar, em relatório, os nomes dos que o não fizeram, e aplicar a pena aos que nem duas terças partes ensinarem; (...) f) velar pelo fiel cumprimento dos deveres, por parte do pessoal administrativo; manter no instituto rigorosa disciplina; (...) i) apresentar ao Governo, anualmente, por intermédio do Conselho Superior do Ensino, relatório minucioso de tudo quanto ocorreu no instituto, a respeito da ordem, disciplina, observância das leis e do orçamento.

Em ambas as reformas, Rivadávia (1911) e Carlos Maximiliano (1915), o diretor do instituto responsabilizava-se pelas questões administrativas,

ficando a parte didática entregue à competência exclusiva das Congregações, o diretor poderá, entretanto, apelar de qualquer resolução, quando julgar prejudicial ao ensino, para o Conselho Superior, que dirimirá o conflito, mantendo a medida impugnada pelo diretor ou rejeitando-a (Reforma Rivadávia, Art. 28, Parágrafo Único).

A função do diretor de escola foi se constituindo como parte da consolidação da estrutura hierárquica e burocrática¹⁸ da educação brasileira. Percebe-se que a atuação do diretor, nos institutos de ensino superior, mantém o caráter controlador e autoritário do processo de gestão do sistema educacional que, por sua vez, reflete a organização do sistema de produção. Nesse período, a função do diretor foi sendo construída a partir dos pressupostos centralizadores pautados na administração científica de empresas. Afinal, não se pode deixar de lembrar que, no Brasil, o taylorismo entra na primeira década do século XX de uma forma bastante original: pela via pública de formação do trabalhador.

¹⁸ Segundo Marx (1983), a burocracia (assim como o Estado) é um instrumento através do qual a classe dominante exerce sua dominação sobre as demais. A dominação política e ideológica é de extrema importância. A burocracia aparece sempre vinculada à divisão da sociedade.

1.2 PERÍODO de 1930 a 1970: a função presente/ausente do diretor

O processo de industrialização, que vai se instalando a partir da década de 30, conjuga novos verbos para a política de desenvolvimento econômico e social. Acumular capital, expandir os lucros, capitalizar os interesses coletivos em benefício privado (nacional ou estrangeiro), ajustar-se ao desenvolvimento econômico mundial, criminalizar a questão social, racionalizar os gastos, entre outros. Ações que evidenciam as lutas entre os setores agrário-exportador e o urbano-industrial, entre o econômico e o político, entre o catolicismo e o publicismo e entre proprietários e trabalhadores.

Diante da interferência política das lutas e dos conflitos, o planejamento econômico se insere como uma necessidade para o desenvolvimento do capitalismo. Segundo Freitas (1990:34),

alguns estudiosos do planejamento no Brasil chamam de *fase do planejamento ocasional*, o período da vida institucional brasileira que se encerra em 1939 tomando por base que, até então, a característica maior era a ocasionalidade do planejamento ou seja a existência de planos esporádicos sem guardar entre si um elo de racionalidade e de continuidade.

Ainda no entendimento de Freitas, alguns planos existiam porém com uma preocupação de “penetrar no interior do país, para conhecê-lo e explorá-lo; e integrar o litoral, sempre mais conhecido, ao interior, misterioso, e, portanto, mais propício às aventuras e sonhos” (p.35).

Em 1939, em pleno período da 2ª guerra mundial e do desenvolvimento do capitalismo, as atenções direcionam-se para a defesa nacional justificada como proteção nacional contra as políticas totalitaristas e comunistas. Protegido pela Constituição de 1937 que debitava autoridade suprema ao presidente da República, Getúlio Vargas implanta por Decreto-lei um plano, denominado de Plano Especial de Obras e Aparelhamento da Defesa Nacional. A educação, mantém-se à margem da necessidade de formação para o trabalho, não atendendo as expectativas e as reivindicações dos educadores. Somente mais tarde, em 1942, começam surgir legislações voltadas para a educação decorrentes de políticas autoritárias e centralizadoras.

1.2.1 Manifesto dos Pioneiros: presença requerida

No campo educacional, a luta dos educadores pela construção de um Plano Nacional de Educação remonta o início da década de 1930. Sob os auspícios da revolução de 30, que levou ao poder Getúlio Vargas, foi apresentado um “Plano de Reconstrução Educacional” pelos educadores, através do Manifesto dos Pioneiros da Educação¹⁹. Esse *Plano* pauta-se nos princípios de laicidade, da obrigatoriedade, da gratuidade, da universalização e da nacionalização do ensino fundamental. Com o Manifesto dos Pioneiros é devidamente apresentada a preocupação com a *Administração Escolar*²⁰. Os educadores denunciam o estado de inorganicidade do aparelho escolar, debitam-no à “falta de espírito filosófico e científico, na resolução dos problemas de administração escolar” e à falta de autonomia aos educadores para dirigir e administrar a educação assegurando os meios materiais para poder realizá-la (Azevedo, 1958:59-81)²¹.

Dessa forma, o Manifesto dos Pioneiros apresenta duas preocupações em relação à administração escolar. Uma delas refere-se à falta de formação do diretor, e propõe que a mesma deve pautar-se no conhecimento *filosófico e científico*. E a outra preocupação volta-se para a função do diretor, afirmando a necessidade de *autonomia* para romper com a centralização das decisões educacionais. Reivindicam não qualquer autonomia, mas aquela que envolve decisões relacionadas aos aspectos do ensino, pautados na garantia de recursos financeiros pelo poder público.

Na verdade, a luta pela construção de um plano nacional de educação se impõe diante da falta de políticas de organização nacional do sistema de ensino. Esse quadro permite inferir

¹⁹ Documento lançado, em 1932, no Rio de Janeiro e São Paulo, redigido por Fernando de Azevedo a pedido do grupo de renovadores da educação que, na IV Conferência Nacional da Educação, da Associação Brasileira de Educação (ABE), se contrapuseram ao grupo dos católicos liderados por Fernando de Magalhães.

²⁰ Segundo Ribeiro (1988:15), a expressão *Administração Escolar* foi utilizada pela primeira vez, em 1883 nos Pareceres e Projetos de Ruy Barbosa, “como título de certa área de problemas pedagógicos tratados em documentos nacionais. Só depois de 40 anos de uso indiscriminado da expressão *Administração Escolar* em relatórios e estatísticas oficiais é que o Manifesto dos Pioneiros, em 1933 [sic], vem mencioná-la com mais apropriado sentido”.

²¹ O Plano de Reconstrução Nacional, propõe para o sistema de educação a “reorganização da administração escolar e dos serviços técnicos de ensino, em todos os departamentos, de tal maneira que todos esses serviços possam ser executados com rapidez e eficiência, tendo em vista o máximo de resultado e o mínimo de despesa”. (Azevedo F., 1958:90)

que a preocupação com a gestão da escola explicitada no Manifesto dos Pioneiros, centraliza-se no bojo da preocupação com a gestão do ensino em âmbito nacional.

Ocorre que o caminho para efetivação de um plano educacional é tortuoso. A Constituição de 1934, marcada por um tom democrático com a presença da Assembléia Nacional Constituinte, é substituída três anos mais tarde, sem a efetivação de um plano nacional de educação, cuja elaboração tinha sido outorgada ao Conselho Nacional de Educação.²² Sem contar que a Constituição Federal de 1937 rompe com a vinculação de recursos para a educação.²³ Mesmo que o desenvolvimento da gestão da educação caracterize-se no quadro do movimento entre estado e sociedade, acabam transformando-se em legislações nem sempre são aprovadas, segundo o espírito de luta da sociedade.

1.2.2 Leis Orgânicas do Ensino: presença controlada

A construção do plano nacional de educação e a organização de técnicos na educação, segundo Félix (1984:25), “coincide, na época do Estado Novo, com a valorização do planejamento estatal como instrumento de racionalização do processo de desenvolvimento do país, em decorrência do próprio desenvolvimento do capitalismo”. O momento é caracterizado pela intervenção estatal no domínio sócio-econômico. O Estado passou intervir diretamente na vida econômica e social do país, nacionalizando as atividades e fontes essenciais da riqueza nacional.

Com o avanço do processo de industrialização, modelos tecnocráticos da administração empresarial passam ser implementados no âmbito da política e da economia abrangendo o

²² O *Conselho Nacional de Educação* foi instituído pela primeira vez através da *Reforma Rocha Vaz*, conforme o Decreto 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925, com caráter opinativo e deliberativo. “Posteriormente, a ‘*Lei Francisco Campos*’ [Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931] criou o ‘*Conselho Nacional de Educação*’, caracterizado como órgão consultivo do Ministério da Educação nos assuntos relativos ao ensino”. A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934, estabelece no art. 152 que “compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos, bem como a distribuição adequada dos fundos especiais”. Atualmente o CNE é regido pela lei nº 9.131 de 24/11/95, como um órgão de colaboração do MEC. Cf: Lima, A. 2001:106/112.

²³ A Constituição Federal de 1934, assegurava no Artigo 156 – A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos. A CF de 1937, também não assegurava a gratuidade do ensino primário, conforme Art. 130, que será apresentado adiante.

setor social, no qual se insere a educação. As exigências ditadas pelo progresso da manufatura de um trabalhador diferenciado daquele da agricultura, provoca uma expectativa maior sobre a formação educacional e profissional. A resposta para as exigências educacionais vem em forma de decretos.

Os Decretos-leis²⁴, denominados de Leis Orgânicas do Ensino, tratam individualmente cada nível ou ramo de formação profissional e apresentam preocupações de diferentes naturezas em relação ao ensino. Algumas dessas preocupações caracterizam-se pelo direcionamento geral - como fins, princípios, estrutura do curso e formação dos professores; outras preocupações apresentam-se mais regimentais - como a organização do programa curricular e da administração da escola. Essa legislação, apesar de expressar o interesse político de manter o controle do processo educacional, não representa um todo orgânico.

Nesse período de 1937 a 1945, denominado Estado Novo, o ensino se configura pela tecnocracia e pela falta de unidade nacional, ou seja, pela falta de uma política educacional mais abrangente, unitária e democrática. É marcado, também, pela falta de um plano nacional de educação. Um plano que, ao explicitar as diretrizes políticas com a apresentação de prioridades, de métodos e de medidas para a educação, estaria organizando todo o processo de gestão da escola. No entanto, as Leis Orgânicas do Ensino cumprem, de certa forma, com a função *norteadora* da educação e garantem o controle da administração das escolas do ensino fundamental e médio (então denominados de primário, ginásial e secundário). A função do diretor de escola fica assim configurada, conforme Artigo 77, da Lei Orgânica do Ensino Secundário,

A administração de cada estabelecimento de ensino secundário estará enfeixada na autoridade do diretor, que presidirá ao funcionamento dos serviços escolares, ao trabalho dos professores, às atividades dos alunos e às relações de comunidade escolar com a vida exterior, velando por que regularmente se cumpra, no âmbito de sua ação, a ordem educacional vigente no país.

²⁴ Nos últimos três anos do Estado Novo, foram postos em execução três Decretos-leis referentes ao ensino, que denominaram-se de Leis Orgânicas do Ensino (L.O.E.), a saber: a) D-lei nº 4.073, de 30/01/42 – L. O. E. Industrial; b) D-lei nº 4.244, de 09/04/42 – L. O. E. Secundário; c) D-lei nº 6.141, de 28/12/43 – L. O. E. Comercial. E outros três Decretos-leis foram baixados durante o governo Provisório de José Linhares, a saber: a) D-lei nº 8.529, de 02/01/46 – L. O. E. Primário; b) D-lei nº 8.530, de 02/01/46 – L. O. E. Normal; c). D-lei nº 9.613, de 20/08/46 - L. O. E. Agrícola. Nesse período também foi criado o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial através do D-lei nº 4.048, de 22/01/42 e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial através do D-lei nº 8.621 e 8.622, de 10/01/46. Cf. : Romanelli, 1978:154.

Observa-se que a responsabilidade do diretor reside em presidir e não coordenar os serviços escolares, o trabalho do professor e as atividades dos alunos. Pode-se dizer que essa forma de entender a função do diretor engendra na estrutura organizacional da escola, o caráter autoritário e centralizador da estrutura burocrática e política do momento. Por outro lado, é acrescido à função do diretor um elemento que extrapola o âmbito interno da escola que é a responsabilidade de manter uma relação com a comunidade. Relação essa necessária, especialmente para a manutenção do ensino. Com essa ampliação na legislação, quanto à abrangência da atuação do diretor, só vem reafirmar a função estritamente administrativa, especialmente no diz respeito à manutenção financeira da escola, a exemplo das Reformas do Ensino Superior Rivadavia (1911) e Carlos Maximiliano (1915).

As prescrições à função do diretor, que vêm enumeradas no artigo seguinte, da Lei Orgânica do Ensino Secundário (1942), reforçam a falta da perspectiva pedagógica para o trabalho do diretor:

- 1 - Dar-se-á a necessária eficiência aos serviços administrativos, especialmente aos referentes à escrituração e ao arquivo, à conservação material e à ordem do aparelhamento escolar, à saúde escolar e à recreação dos alunos.
- 2 - As matrículas deverão ser limitadas à capacidade didática de cada estabelecimento de ensino secundário.
- 3 - A comunidade escolar buscará contacto com as atividades exteriores que lhe possam comunicar a força e o rumo da vida, dentro, todavia dos limites próprios a assegurar-lhe a distância e à isenção exigida pela obra educativa.
- 4 - Haverá constante entendimento entre a direção escolar e a família de cada aluno, no interesse da educação (Art. 78).

A Lei Orgânica do Ensino Agrícola, decretada quatro anos mais tarde, reedita, no Artigo 60, a mesma função do diretor do ensino secundário, diferenciado apenas quanto às prescrições, porém segue sempre o mesmo enfoque das acima citadas. As oito prescrições do Artigo 61, que devem ser observadas e respeitadas pelo administrador da escola, abrangem questões relacionadas às matrículas, regime de funcionamento, cursos de continuação e aperfeiçoamento, controle de frequência do professor, higiene escolar, eficiência administrativa e burocrática, campos de experimentação e atividades exteriores. Essas *prescrições* referentes ao trabalho do diretor de escola, só vêm reforçar ainda mais a exigência de uma função sistemática que reflete o emblema de uma organização centralizadora mantendo o eixo de atuação nos aspectos administrativos em prejuízo do pedagógico.

As Leis Orgânicas do Ensino, no que toca a gestão da escola, se limitam a apresentar e a delimitar apenas aspectos relacionados à função do diretor. A Lei Orgânica do Ensino Primário (1946) apresenta um diferencial ao tratar do sistema de escolha dos diretores. Assim determina o Artigo 36 “os diretores de escolas públicas primárias serão sempre escolhidos mediante concurso de provas entre professores diplomados, com exercício anterior de três anos, pelo menos, e, de preferência, entre os que hajam recebido curso de administração”.

A mudança de enfoque da forma de escolha do diretor de escola, denota, em primeiro plano, a mudança na política nacional. Nesse período é promulgada a Constituição Federal de 1946, que apesar de consubstanciada pelo espírito liberal, ela apresenta características democráticas legitimada pela Assembléia Nacional Constituinte, superando imperatividade da Constituição de 1937. Num segundo plano, é possível perceber a presença da luta dos educadores em relação à administração da educação, superando a nomeação do diretor puramente por interesses políticos, abrindo a possibilidades de concurso e valorizando a experiência do trabalhador da educação. E, por último, apresenta a necessidade de educadores com formação na área específica de administração para dirigir a escola. Esse ponto será retomado, mais adiante, juntamente com a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

É interessante observar que, em todas as Leis Orgânicas do Ensino, a função do diretor é tratada no âmbito das necessidades de um gerenciador das ações propostas pelo sistema para a escola. Nesse período não é evidenciada a necessidade da escola apresentar projetos para constituir a autonomia da ação administrativa. Por outro lado, sabe-se que a luta pela autonomia do diretor está diretamente articulada com as questões da manutenção e do financiamento da educação. As Constituições de 1937 e 1946 previam a gratuidade do ensino, porém com ressalvas,²⁵ o que supõe que apesar de tratar da gratuidade ou de percentuais mínimos dos impostos a serem aplicados na educação, não se tem a garantia de recursos públicos para o financiamento do ensino. Considerando que a administração e o funcionamento da escola eram de responsabilidade do diretor, por um lado justifica a ênfase

²⁵ Constituição Federal de 1937, Art. 130 – O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar, escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar. Constituição Federal de 1946, Art. 168, II – O ensino primário

dada nas Leis Orgânicas à função gerencial do trabalho do diretor; mas por outro lado, não justifica a falta de autonomia administrativa, uma vez que, supõe que o diretor deva buscar recursos para a manutenção do ensino e da escola. A ausência de artigos tratando da autonomia do diretor nas Leis Orgânicas de Ensino deve ser entendida no contexto do Estado intervencionista²⁶ e burocrático vigente nesse período, que centralizava e controlava tudo, não escapando, certamente, o controle da escola. O que evidencia que “o político tem precedência sobre o administrativo no cotidiano da escola pública” (Paro, 2000:78).

Em 1954, sob a promessa de “descentralização dos serviços de inspeção do ensino secundário”, são criadas, através da Portaria nº 154, do Ministério de Estado da Educação e Cultura, Inspetorias Seccionais do Ensino Secundário²⁷.

É importante observar que entra no cenário as Inspetorias como órgãos fiscalizadores do sistema escolar e têm sua abrangência direta nas ações dos diretores de escola.

Segundo essa Portaria, a primeira incumbência das Inspetorias Seccionais é de “orientar e fiscalizar a aplicação das leis e decretos que regulam o ensino secundário, competindo-lhes cumprir e fazer cumprir os regulamentos, portarias e instruções baixadas pelo Ministro da Educação e Cultura e pelo Diretor do Ensino Secundário” (Art.2º: a). Observa-se que o Inspetor Seccional é diretamente responsável pelo cumprimento das legislações, centralizando todas as decisões, até mesmo aquelas que seriam de responsabilidade do diretor e que poderiam representar uma forma de autonomia do trabalho do diretor. A confirmação vem, com o Artigo 4º da Portaria nº 154/51, no qual define que “o Inspetor Seccional promoverá reuniões dos Inspetores em exercício na área sob sua jurisdição, pelo menos uma vez por mês, de modo a garantir não só a unidade de ação, mas o aproveitamento, por todos, das experiências de cada um”.

é obrigatório e gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos.

²⁶ O Estado intervencionista se caracteriza pela acentuada intervenção estatal na economia pela via do planejamento econômico, pelo fortalecimento do poder dos técnicos e pelo reconhecimento dos direitos sociais. Cf. Horta, in: Mendes, 1998:196-214.

²⁷ Art. 1º da Portaria nº 134, que trata da Descentralização dos Serviços de Inspeção do Ensino Secundário, de 25 de fevereiro de 1954 - A fim de descentralizar os serviços de inspeção do ensino secundário e torná-los mais atuantes, sem prejuízo da unidade de orientação, fica a Diretoria do Ensino Secundário autorizada a instalar, progressivamente e de acordo com as normas que fixar, Inspetorias Seccionais do Ensino Secundário, com sede no Distrito Federal, nas Capitais dos Estados ou em cidades que, pela sua posição geográfica, forem consideradas ponto de mais fácil e rápido acesso para os Municípios que constituírem a respectiva área de inspeção.

No artigo subsequente da Portaria nº 154/51 fica determinado que “periodicamente, o Inspetor Seccional promoverá reuniões de Diretores, Professores, Secretários e Orientadores pedagógicos dos estabelecimentos existentes na área de sua jurisdição para discussão de assuntos referentes ao ensino ou problemas peculiares à área da seccional” (Art.5º). Tanto a uniformização de ações como as constantes reuniões podem significar um caráter controlador e de direcionamento de tudo o que acontece na escola. A autonomia do trabalho do dirigente da escola e de sua equipe pedagógica fica, assim, comprometida.

Diante disso, é possível inferir que a regulamentação educacional, desse período, viabilizou a instalação de uma estrutura hierárquica de ensino com características da sociedade emergente, revestida de aparente descentralização²⁸.

Essas ações espelham a configuração de uma *tecnoestrutura estatal*,²⁹ que vem se consolidando nesse momento histórico do desenvolvimento econômico e político do país. Na organização do sistema escolar, a tecnoestrutura estatal evidencia-se através de uma série de regulamentações produzidas centralmente que são encaminhadas às diferentes instâncias hierárquicas da estrutura educacional e precisam ser cumpridas tal como são propostas.

Essa forma de estrutura organizacional, inviabiliza a descentralização de decisões e constitui-se numa garantia de aumentar o controle do que deve e não deve ser desenvolvido na escola, ou seja atrofia a autonomia do diretor de escola, até mesmo no ato de executar.

A função até aqui delineada ao dirigente de escola ou de estruturas que não as do ministério, requer profissionais competentes somente na arte de cumprir e fazer cumprir as normatizações produzidas e determinadas verticalmente. Uma função puramente administrativa decorrente do projeto político e ideológico do governo. A tecnoestrutura instalada no sistema escolar verticaliza as funções no interior da escola. O diretor é identificado como uma ‘autoridade’ que ‘presidirá’ o trabalho dos que atuam na escola. Na acepção da palavra, quem preside, dirige como presidente ou chefe; é o que regula, governa,

²⁸ Segundo Peixoto (1999:105), “a descentralização pode, muitas vezes, ser um elemento que contribui para aumentar a participação nos processos decisórios de determinados indivíduos ou grupos em detrimento da população em geral, a política de descentralização aqui realizada favoreceu a concentração de recursos e de poder e não a democratização da gestão da educação”.

²⁹ A expressão *tecnoestrutura estatal* refere-se ao conceito utilizado por Ianni (1996:37), que “corresponde a um estágio novo no desenvolvimento do Poder Executivo, quando este incorpora, de modo cada vez mais sistemático e permanente, o pensamento técnico-científico e as técnicas de planejamento. Seu elemento político essencial é a hipertrofia do Executivo”.

guia e também orienta. Aos demais, cabe especialmente cumprir com as obrigações decorrentes de sua função.

Essa forma de relação de autoridade e subordinação constrói determinadas interações entre o grupo de trabalhadores da escola que, com o passar do tempo, vão se consolidando como cultura administrativa autoritária e centralizadora interferindo negativamente na construção de relações democráticas na escola. A possibilidade dos trabalhadores serem *orientados* pelo seu diretor implicaria num grau elevado de consciência, tanto do diretor quanto dos demais trabalhadores da escola. Caso contrário, as formas de participação em qualquer ação assumem uma característica de obrigatoriedade.

1.2. 3 Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 4.024/61: ausência e controle

Diferentes interesses pela educação se fizeram presentes no período que antecede à aprovação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, aprovada sob o nº 4.024, em 20 de dezembro de 1961. Esse período de marchas e contramarchas, de lutas envolvendo estudantes, operários e intelectuais e de novas investidas das lideranças conservadoras fortalece a necessidade de pensar a gestão da educação³⁰. Entretanto, a composição de pano de fundo que é a vinculação da educação com o desenvolvimento econômico, torna-se o fator preponderante sobre o qual a gestão da educação se desenvolverá.

Por sua vez, o desenvolvimento econômico brasileiro, daquele momento, se caracterizava pela necessidade de intensificar a formação de pessoal técnico para atuar na indústria que estava em plena ascensão. A escolarização aparece como garantia de empregabilidade o que impulsiona a procura e a luta pela educação.

Com o aumento de atendimento educacional à população amplia-se o quadro de necessidades e dificuldades do trabalho da escola. Volta em tela a preocupação com a administração da educação escolar abrangendo tanto os aspectos gerenciais quanto os pedagógicos.

³⁰ Confira mais sobre esse período em Romanelli, 1978: 153 et seq.

No I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar – SBAE,³¹ Anísio Teixeira³² denuncia o descaso com a administração da escola, dizendo que: “não me consta que os administradores se preparem no Brasil. (...) Qualquer pessoa pode dirigir a escola”. E apresenta duas possíveis justificativas para o descaso: “ou os professores são tão perfeitos, que realmente não precisam de Administração” uma vez que as escolas são tão pequenas que os professores dão conta sozinhos do ensino e da administração, “ou então que as nossas atividades no ensino estejam de tal modo estabelecidas em leis, regulamentos, instruções e programas, que não haja trabalho para Administração” (Teixeira, A.1997:274).

Anísio Teixeira também aponta que, com a transformação da educação nacional em grande sistema, exigiu-se uma demanda de professores que nem sempre estavam preparados para atuar no ensino ou na administração. Isso leva a necessidade de uma nova organização escolar e um novo administrador que “terá que substituir algumas funções daquele antigo professor, ou melhor, fazer o necessário para que o novo professor, tanto quanto possível, tenha a mesma eficiência daquele antigo professor” (Teixeira, A. 1997:276).

Diante da complexidade moderna, Anísio Teixeira (1997:277) acrescenta que “a escola terá que depender do administrador e dos seus *staffs* altamente especializados, que elaborem especificamente todo o conjunto de ensinamentos e de experiências, que antigamente constituía o saber do próprio professor da antiga instituição pequena e reduzida (...)”. Os *staffs* da administração da escola seriam: o supervisor, ou seja, “o professor dos professores”; e o orientador, ou seja, aquele que guia, compreende e entende o problema dos alunos.

Finalizando a fala de abertura do I SBAE, Anísio Teixeira defende que a administração da escola é diferente da administração da empresa sem, no entanto, apresentar uma justificativa.

No que toca à educação, segundo Anísio Teixeira, todo o *staff* administrativo deve pensar a organização da escola, pensar os processos de ensino e organizar as condições favoráveis para executar com perfeição. Todavia, quem vai transformar o planejamento em aprendizagem é o professor. Sem dúvida, o professor é um elemento importante para a realização dos objetivos do ensino que é a aprendizagem dos conteúdos. Cabe observar que o

³¹ O I SBAE foi realizado em fevereiro de 1961. As palestras foram publicadas posteriormente sob o título de Relatório do I SBAE pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo.

professor passa ser um executor do planejamento realizado por um outro grupo de trabalho: o *staff*.

Para tentar entender a relação administrativa da empresa e da escola é pertinente destacar alguns pontos relevantes a essa questão. Observa-se que toda a empresa na sociedade capitalista necessita seguir um planejamento para atingir o seu objetivo que é o lucro. Para tanto, ela tem no seu quadro estrutural o administrador (que pode ser o próprio dono da empresa) e/ou o técnico responsável pelo planejamento tendo em vista o sucesso da empresa. Aquele que se dedica ao planejamento na empresa não é o que executa. Ele planeja e oferece as condições materiais para que um outro grupo de pessoas executem.

Diante dessas duas formas de pensar a organização do trabalho, a administração da escola não diferiria da administração da empresa. Entretanto, se entendermos que na escola “não há uma divisão do trabalho intelectual e manual, entre professores e especialistas, mas, sim, uma divisão de trabalho intelectual” (Carvalho, 1989, p.119), é possível dizer que a administração da escola difere da administração empresarial.

Numa gestão organizada a partir de uma estrutura política centralizada, diluem-se as funções que não têm poder de decisão, à sombra das propostas estruturais. No caso da direção de escola, mesmo diante de preocupações e discussões do momento, como as apresentadas por Anísio Teixeira, no ISBAE, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 4.024, aprovada em dezembro de 1961, não trata da administração da escola.

A LDB nº 4.024/61 prevê uma estrutura de ensino que abrange desde a educação pré-primária, primária, ginásial, ensino secundário e técnico, até o ensino superior.³³ Abrange ainda, as competências das esferas políticas, trata dos fins, direitos, liberdade, sistema e graus de ensino. No que tange ao aspecto político, a LDB centraliza no Ministério de Educação e Cultura as determinações educacionais. Quanto ao Plano Nacional de Educação, este fica entendido como “instrumento de distribuição de recursos para os diferentes níveis de ensino”.³⁴ Esse enfoque economicista do plano subordina os aspectos relacionados à

³² Professor catedrático de Administração Escolar e Educação Comparada na Universidade do Brasil [atual Universidade Federal do Rio de Janeiro], proferiu discurso de abertura do I SBAE.

³³ Conforme a LDB nº 9.394/96, em vigor neste momento, a educação estrutura-se da seguinte forma: a educação infantil, ensino fundamental, médio e superior. O ensino pós-médio, de que trata a Lei, refere-se a uma das modalidades de ensino profissionalizante.

³⁴ Segundo Saviani (2000:75), “no período compreendido entre 1946 e 1964, observa-se uma tensão entre duas visões de Plano de Educação que, de certo modo, expressa a contradição entre as forças que se aglutinaram sob a

organização e desenvolvimento do ensino aos aspectos puramente técnicos e financeiros, reforçando o viés quantitativo do sistema educacional.

Na LDB nº 4.024/61 a preocupação com a administração da escola aparece diluída em meio a duas outras determinações. Uma delas está relacionada à questão da formação dos profissionais da educação, que inclui os administradores de escola. No Artigo 52 e 53 a LDB determina que a formação do diretor deverá ser realizada em nível médio através do ensino normal³⁵ e em nível de especialização pelos institutos de educação³⁶.

A outra preocupação com a administração da escola, se configura no contexto da função assistencialista da educação, conforme trata o Artigo 91, da LDB: “a assistência social escolar será prestada nas escolas, sob a orientação dos respectivos diretores, através de serviços que atendam ao tratamento dos casos individuais, à aplicação de técnicas de grupo e à organização social da comunidade”. Assim sendo, compete ao diretor garantir que a escola se torne palco para a realização de políticas sociais assistencialistas³⁷.

A forma de organização e de gestão (administrativa e pedagógica) das escolas do ensino fundamental e médio, não sendo explicitadas na LDB nº 4.024/61, são devidamente transferidas para serem normatizadas pelos sistemas de educação do qual pertence a instituição. Por sua vez, os sistemas de educação, transferem para a escola regulamentar a função dos diretores através do regimento da escola.

Essa prática de regimentar a função do diretor na própria instituição de trabalho, é semelhante à adotada nas universidades. Muito antes de 1961, toda a organização administrativa da universidade, assim como as especificações do trabalho do diretor administrativo, eram contempladas no seu estatuto, o qual deveria ser aprovado pelo Presidente da República. A exemplo disso, em 22 de janeiro de 1946, a Universidade do Brasil tem seu estatuto aprovado pelo Decreto nº 20.445, onde, no Artigo 51, consta que “a diretoria,

bandeira do nacionalismo desenvolvimentista que atribuíam ao Estado a tarefa de planejar o desenvolvimento do país, libertando-o da dependência externa, e aquelas que defendiam a iniciativa privada, contrapondo-se à ingerência do Estado na economia e àquilo que taxavam de monopólio estatal do ensino”.

³⁵ LDB nº 4.024/6, Art. 52 - O ensino normal tem por fim a formação de professores, supervisores e administradores escolares destinados ao ensino primário e ao desenvolvimento dos conhecimentos técnicos relativos à educação da infância.

³⁶ LDB nº 4.024/6, Art. 55 – Os institutos de educação, além dos cursos de grau médio referidos no artigo 53, ministrarão cursos de especialização, de administradores escolares e de aperfeiçoamento, abertos aos graduados em escolas normais de grau colegial.

representada na pessoa do diretor, é órgão executivo que coordena, fiscaliza e superintende as atividades da unidade universitária”. Em seguida, no Artigo 53, são elencadas dezoito atribuições do diretor.

Essa maneira de determinar a função do diretor, via regimento, também é encontrada nas escolas técnicas mantidas pelo governo federal. O Decreto nº 1.266, de 25 de junho de 1962, aprova o Regimento que se propõe regulamentar especificamente o funcionamento da Diretoria do Ensino Técnico Comercial. Nele são definidas as finalidades e as competências do diretor, a organização da escola e a competência dos órgãos administrativos entre outros. Em relação às competências do diretor, o Artigo 2º elenca doze itens, entre eles “I – Coordenar, orientar e inspecionar as atividades escolares; II – Incentivar o melhoramento dos métodos de ensino, das instalações e do aparelhamento das escolas; III – Supervisionar a organização de serviços de orientação educacional e profissional”.

Na verdade, o que esse Decreto (1.266/62) faz é incorporar ou quase reeditar a forma de organização administrativa e a compreensão da função do diretor que já vem ocorrendo na prática das universidades. Essa forma de reedição, pode denotar, entre outras interpretações, o consenso da forma de pensar a gestão da educação e da escola no contexto da concepção da administração empresarial e, ainda, a falta de autonomia da escola para propor uma organização administrativa e pedagógica específica para a realidade da comunidade escolar.

A LDB nº 4.024/61, ao abrir para os sistemas de educação a responsabilidade para regulamentar a organização da escola, e por sua vez, a função do diretor, poderia representar um meio para a construção de uma estrutura administrativa democrática. No entanto, o que segue é que o regimento elaborado pela escola deve necessariamente seguir o padrão definido pelo seu sistema de educação, como condição para a sua aprovação.

Ocorre que a padronização de regimentos acaba por engessar as possibilidades de mudanças, desestimulando a construção de uma nova forma de administrar a escola pautada, quem sabe, na autonomia e na democracia. Mesmo assim, elaborar o próprio regimento é sempre um momento que envolve a participação dos trabalhadores da escola e da comunidade escolar, portanto um momento possível de consolidar práticas democráticas.

³⁷ A política social é, segundo Vieira E. (1992), estratégia governamental de intervenção nas relações

1.2.4 Lei 5.692/71: presença engessada

Considerando que a reestruturação do ensino de 1º e 2º graus, efetivada através da Lei nº 5.692 em agosto de 1971,³⁸ se processa no período de vigência de governo militar, no qual o planejamento da educação assenta-se nas mãos dos tecnocratas - prevalecendo o estilo economicista/contencionista para as metas educacionais³⁹ -, parece que se preocupar com a administração da escola elevaria as garantias de sucesso dos planos. Entretanto, novamente não são explicitados princípios básicos para a administração da escola de 1º e 2º graus. Somente é colocado no corpo da Lei nº 5.692/71 o que já acontecia na prática e não tinha sido explicitado na LDB nº 4.024/61: “a organização administrativa, didática e disciplinar de cada estabelecimento de ensino será regulada no respectivo regimento, a ser aprovado pelo órgão próprio do sistema, com observância de normas fixadas pelo respectivo Conselho de Educação” (Lei nº 5.692/71, Art. 2º, Parágrafo Único).

Para melhor compreender essa falta de atenção com a administração da escola, é necessário situá-la em dois enfoques que se complementam. Primeiro, é preciso ter em mente que nesse período as políticas educacionais estão vinculadas às orientações dos organismos financeiros externos⁴⁰. Segundo Fonseca (1998), os relatórios dos organismos financiadores vinculam a educação ao desenvolvimento econômico/social, propondo como garantia desse desenvolvimento a ampliação da infra-estrutura educacional.

Ocorre que, esse investimento depende da política de distribuição de recursos que nesse momento, se caracteriza pela centralização e burocratização. O planejamento estatal/educacional, então elaborado por tecnocratas, configura-se em controle e ordenamento altamente eficaz na distribuição de recursos para todo o sistema educativo. Eles utilizam-se da estrutura político-administrativa dos estados e municípios para investir na infra-estrutura da

sociais para conservar as desigualdades sociais, colaborando com o funcionamento do capitalismo.

³⁸ É importante salientar que permanece como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional a Lei n.º 4.024/61, com a Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, são apenas revogados e acrescentados alguns artigos referentes ao Ensino de 1º e 2º graus.

³⁹ Esse tema é tratado por Horta, 1997, p. 168-182, sob o título “Plano Nacional de Educação: da tecnocracia à participação democrática”.

⁴⁰ Refere-se especialmente ao Fundo Monetário Internacional e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento – BIRD, mais conhecido como Banco Mundial, fundado em 1944 para financiar a reconstrução de países destruídos pela 2ª Guerra Mundial, que passa propor pacotes de reformas macroeconômicos vinculados à educação aos países em desenvolvimento, a partir da década de 70.

escola. Dessa forma, os recursos não chegam na escola para serem por ela administrados. Os recursos financeiros chegam às prefeituras e são elas as responsáveis pela execução das obras e prestação de contas. Os investimentos, assim determinados e administrados por critérios políticos e voltados, exclusivamente, aos aspectos quantitativos e não qualitativos do ensino, não dependem, necessariamente, da participação do administrador da escola para obter o que caracterizam de desenvolvimento da educação.

Por outro lado, não obstante as questões administrativo-pedagógicas de ensino apresentarem-se desfocadas do objeto central de preocupação e de investimento por parte das políticas educacionais, elas também se constituem em objeto de controle, pela via do trabalho do diretor. Observa-se, que a Lei nº 5.692/71, ao configurar, em artigo específico, a necessidade de que os sistemas de educação normatizem e aprovem os regimentos das escolas de seu sistema, legitima e garante o controle da função política, administrativa e pedagógica da escola. Ao controlar a normatização da estrutura da gestão da escola, engessa a possibilidade de mudança nas relações e desenvolvimento da escola.

1.3 PERÍODO DA “REDEMOCRATIZAÇÃO”⁴¹ POLÍTICA PÓS-80: Autonomia controlada

O plano centralizado e autoritário é fator de pressão nos anos 80. No quadro social tem-se a luta pela abertura democrática e pela descentralização do planejamento, ou seja, por formas mais flexíveis de planejamento voltadas para o poder local. No caso da educação, representa uma maior preocupação com a qualidade do ensino – conteúdos curriculares, métodos de ensino e produção do conhecimento em novas áreas do saber, entre outros - procurando suplantando a dimensão quantitativa enfática até o momento – expansão de vagas no sistema escolar, reorganização hierárquica em níveis e ramos de ensino.⁴²

⁴¹ Entende-se que o processo de democratização da sociedade foi construído historicamente. De forma incipiente, a democracia social se desenvolve na década de 30, especialmente no processo da Constituinte em 1934. Esse processo foi interrompido durante os governos militares e recuperado pela sociedade a partir da década de 80.

⁴² Sobre quantidade/qualidade, centralização e descentralização no período de 1985/95, ver Vieira, 2000.

Esse período de “redemocratização” política é marcado pela oscilação entre tendências diversas resultando na fragmentação, dispersão e descontrole dos Planos. Na afirmação de Abranches⁴³ (Apud Ianni, 1989:251/252),

O Estado divide-se em muitas arenas, associa-se a diferentes blocos de interesses, muitas vezes incongruentes entre si. Na medida em que seus vários centros de decisões dividem suas lealdades em torno de propostas, interesses e projetos diversos, fica comprometida a homogeneidade das políticas a coerência global das decisões e a própria capacidade de planejar e decidir sobre questões a longo prazo.

Com a crise disseminada pelo endividamento externo, pelos planos de estabilização e de ajustes macro-econômicos, novas relações de poder se configuram impulsionando o redirecionamento de estratégias econômicas e políticas sociais do Estado para atender às novas exigências do mercado capitalista. Nesse cenário, com a interferência dos organismos multilaterais sedimenta-se o processo de globalização e de concentração de capitais exigindo um novo tipo de homem para a fase da grande indústria que se consolida. Como afirma Neves (1999:18), “os novos padrões de sociabilidade humana requerem por sua vez, um novo espaço social de aprendizagem profissional e cultural, e a escola, uma vez refuncionalizada, apresenta-se como *locus* privilegiado para conformar esses homens de novo tipo”.

A interferência dos organismos multilateral na economia brasileira, abrange também, o conjunto das políticas educacionais, concentrando na lógica econômica o fundamento para a elaboração das propostas, as quais normalmente tendem generaliza-se para os países em desenvolvimento. Segundo Torres (2000:138),

as propostas do BM [Banco Mundial] para a educação são feitas basicamente por economistas dentro da lógica e da análise econômica. A *relação custo-benefício* e a *taxa de retorno* constituem as categorias centrais a partir das quais se define a tarefa educativa, as prioridades de investimento (...), os rendimentos, e a própria qualidade.

A Constituição Federal de 1988, alinhada neste entendimento, prioriza o Ensino Fundamental, necessário para adaptação do homem à nova complexificação da ciência e da indústria. A expansão da escolaridade mínima para níveis superiores, apesar de necessário à indústria, segue como privilégio de uma minoria, uma vez que a demanda não é tão grande e, ainda, essa necessidade, muitas vezes, é suprida pela importação de conhecimento científico e

⁴³ ABRANCHES, Sérgio Henrique & LIMA Jr, Olavo Brasil de (org). *As Origens da Crise* (Estado Autoritário e Planejamento no Brasil), Rio de Janeiro: IUPERJ, 1997, p. 167.

tecnológico. É nesse contexto de mudanças políticas e sociais, marcadas pela luta pela “redemocratização” da sociedade que a escola vai encontrar um espaço para mudanças na sua forma de gestão. O princípio de “gestão democrática” para o ensino público garantido pela Constituição Federal de 1988,⁴⁴ apresenta-se como um caminho para a superação de uma organização educacional autoritária e centralizadora. A escola sempre foi palco de reprodução e de luta para a superação dessa condição, como argumenta Neves (1999: 23/24),

a escola, enquanto instrumento do conformismo científico-tecnológico, expressão contemporânea da sociabilidade humana, ao mesmo tempo em que veicula ideologias reprodutoras das relações sociais dominantes, veicula também ideologias antagônicas e contraditórias. Nesse sentido, pode-se afirmar que a escola é, ao mesmo tempo, reprodutora das relações sociais capitalistas e espaço de luta de classes para superar estas relações.

Nesse período de “redemocratização”, a tônica da gestão da educação, decorrente do plano nacional, permanece sob o predomínio da eficácia econômica em detrimento das políticas sociais, ou seja, a subordinação destas àquela, produzindo práticas políticas clientelistas, via escola. Diante da extrema necessidade social, é preciso que sejam executados programas de subsistência como merenda escolar, assistência dentária e social, entre outros, os quais passam ser coordenados ou executados como função da escola, e por sua vez, daquele que é responsável pela direção do estabelecimento de ensino.

O enfoque economicista das políticas educacionais adentra os anos 90, reafirmando ainda mais a centralidade da educação como garantia para o desenvolvimento social e econômico. Ao final dos anos 80, Oliveira (1997:83) assim se referia à década subsequente:

os anos 90 devem significar a década da transformação produtiva, de mudanças qualitativas para alcançar competitividade no novo mercado mundial. Daí a importância atribuída à educação que deve estar em estreita vinculação com o mundo do trabalho, da produção. Mais uma vez é necessário eliminar a pobreza, sem o que não é possível o desenvolvimento.

Entretanto, o início da década, no que tange ao campo educacional, ainda se configura como um período de transição sem mudanças significativas em direção a efetivação das garantias constitucionais. O denominado “Brasil Novo”, do governo Fernando Collor, significou, para a educação, *muito discurso e pouca ação*. A tentativa de retomada vem com o

⁴⁴ Artigo 206 da Constituição Federal de 1988 – O ensino será ministrado com base nos seguintes

governo Itamar Franco, marcado especialmente pela elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos (1993) e a realização da Conferência Nacional de Educação para Todos (1994).⁴⁵

As orientações dos organismos multilaterais e as políticas para a educação ampliam o leque de abrangência das reformas educativas vinculadas ao trabalho na perspectiva econômica de livre mercado, globalização e do *Estado mínimo*⁴⁶. Essa postura situa e acentua a preocupação com a gestão do sistema educacional e da escola. Para a gestão do sistema educativo “a ordem é reduzir o insucesso para alcançar menor desperdício de recursos humanos e materiais” (Shiroma, 2000:13). E para a gestão da educação continuada segue a racionalidade financeira, através das parcerias e maior produtividade a partir da articulação com o mercado. A perspectiva da gestão permanece enfaticamente nos pressupostos de gerenciamento financeiro da educação.

1.3.1 O Plano Decenal de Educação para Todos (1993): autonomia e produtividade

O Plano Decenal de Educação para Todos (1993), no que tange à gestão da educação, define como *Obstáculos a Enfrentar* dois pontos básicos. Primeiro, a “dispersão e ineficiência na alocação e na gestão de recursos destinados a investimentos para desenvolver o sistema de ensino e para operar e manter as unidades escolares e, segundo, os insuficientes controles sociais sobre a sua efetividade e pertinência”.⁴⁷ Em outras palavras, a preocupação assenta-se na aplicação e controle dos recursos que, segundo as orientações do Plano, são de responsabilidade do sistema educativo e não da escola.

Como uma das Metas para enfrentar o referido obstáculo, o Plano Decenal prevê a implantação de “novos esquemas de gestão nas escolas públicas concedendo-lhes autonomia

princípios: VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei.

⁴⁵ O período do governo de Fernando Collor foi de 15/03/90 a 29/12/92 e do Itamar Franco foi de 30/12/92 a 31/12/94.

⁴⁶ Segundo Azevedo, J. (2001:11/12) “Estado Mínimo” ou “Menos Estado e mais mercado” é a máxima que sintetiza as postulações do neoliberalismo, que tem como princípio chave a noção da liberdade individual, tal como concebida pelo liberalismo clássico. Os defensores do “Estado Mínimo” creditam ao mercado a capacidade de regulação do capital e do trabalho e consideram as políticas públicas as principais responsáveis pela crise que perpassa as sociedades.

⁴⁷ BRASIL. MEC. *Plano Educacional de Educação para Todos*. Brasília: MEC, 1993, p. 32. Quando não referenciadas, as citações seguintes são extraídas desse documento (p. 32-50).

financeira, administrativa e pedagógica”. A gestão da escola é então contemplada no âmbito da aplicação dos recursos da educação. Para tanto, propõe, como condicionalidade, renovar o trabalho da direção da escola sob o prisma da autonomia, e dessa forma, reconstruir *novos esquemas de gestão* voltado para o campo *financeiro, administrativo e pedagógico*.

Na Linha de Ação Estratégica, do Plano Decenal “Desenvolvimento de novos padrões de gestão educacional”, a questão da autonomia da gestão da escola aparece como *direção prioritária da política educacional*. O desdobramento do primeiro parágrafo desta Linha de Ação, é assim apresentado:

O sucesso do Plano Decenal pressupõe o reordenamento da gestão educacional, conferindo à escola a importância estratégica que lhe é devida como espaço legítimo das ações educativas e como agente de prestação de serviços educacionais de boa qualidade. Fortalecer a sua gestão e ampliar sua autonomia constituem, portanto, direção prioritária da política educacional.

Já no início do parágrafo, quando se refere ao “reordenamento da gestão educacional”, torna indispensável a necessidade de mudança de parâmetros na gestão educacional que, tendo como base uma nova organização do sistema educativo, define as respectivas competências, incluindo as competências daquele que dirige a escola. Na continuidade, ao complementar “...conferindo à escola a importância estratégica que lhe é devida como espaço legítimo das ações educativas e como agente de prestação de serviços educacionais de boa qualidade”, explicita em que consistem as competências do diretor da escola. Bem, se se entender que o papel de um agente de prestação de serviço é cumprir as tarefas que o agenciador determina, o papel do diretor da escola é cumprir com o que lhe é determinado. Resta saber quem ou quais são os agenciadores da educação.

A última frase deste primeiro parágrafo caracteriza-se pela ambigüidade em relação à primeira parte do parágrafo, expressado desta forma: “Fortalecer a sua gestão e ampliar sua autonomia constituem, portanto, direção prioritária da política educacional”. É verdade que é preciso fortalecer a direção para atender aos novos parâmetros educacionais ou mesmo para cumprir as determinações políticas, mas a questão da autonomia apresenta-se contraditória diante da condição da escola como *agente de prestação de serviços*. Diante disso, pode-se afirmar que uma nova conceituação para *autonomia* escolar vem sendo compilada.

No parágrafo subsequente desta Linha de Ação - *Desenvolvimento de novos padrões de gestão educacional* - é enfatizada a necessidade de redefinição das competências de cada nível da administração educacional, tendo em vista a integração e a articulação dos programas de educação fundamental. Entretanto, não se refere à forma de participação dos diretores escolares na construção de plano de aplicação de recursos na educação, o que se subentende, a centralização do gerenciamento financeiro e reforça a tese de *agente de prestação de serviço*.

Para a Meta de “Melhoria dos Níveis de Qualidade do Ensino” e para obter uma gestão responsável, o Plano Decenal (1993) propõe, como Linha de Ação a “Profissionalização da administração educacional” para todos os níveis da administração educativa. Os termos finais desta Linha de Ação evidencia que os parâmetros dos *novos padrões de gestão* pautam-se na parceria, na terceirização e na autonomia. E, por fim, explica a razão do enquadramento da gestão da escola em parâmetros externos da instituição do ensino: “A profissionalização requer também a ampliação do leque de diferentes profissões envolvidas na gestão educacional, com o objetivo de aumentar a racionalidade e produtividade.” Com isso, demonstra que a orientação do Plano Decenal (1993) para a gestão escolar está pautada nos parâmetros da empresa capitalista, o diretor precisa utilizar-se de sua autonomia para tornar a escola competitiva pela via das *parcerias* e dos princípios de *racionalidade* e de *produtividade*.

A preocupação com a gestão da escola reaparece, por diversas vezes, em outras Linhas de Ação Estratégica com o enfoque às necessidades de adaptação dos métodos de gestão às diferentes clientela atendidas na escola pública.

O Plano Decenal, no contexto da luta pela democratização da sociedade, propõe diretrizes que refletem os interesses dos educadores para a gestão da escola, como autonomia e profissionalização. Por outro lado, ao explicitar em que termos se consolidam, propõe ao diretor da escola um papel subordinado às exigências do mercado. Autonomia para consolidação de parcerias fora da escola e assim obter maior racionalidade e produtividade. Profissionalização para obter qualidade e equidade e adaptar-se às novas exigências da clientela escolar, ou seja, das novas exigências do mercado. Ademais, no bojo deste caráter economicista da gestão da escola, tendo o foco voltado para as parcerias, encontra-se a proposta de descentralização de recursos e de avaliação de desempenho. Desta forma, possibilita transferir ao diretor a responsabilidade pela eficiência e produtividade do ensino.

1.3.2 Os organismos multilaterais: autonomia mercadológica

A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL também alinha as propostas para a educação para a década de 90 à reestruturação econômica em curso, “cujo eixo seria a incorporação de conhecimentos no processo produtivo” (Shiroma, et al, 2000:71). Segundo Shiroma et. al, as diretrizes do Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe V – 1993 (PROMEDLAC) visando empreender uma transformação produtiva com equidade social, elegeram dois eixos de ação: o *institucional* que enfatiza a “profissionalização” dos administradores da educação em todos os níveis, propondo a descentralização e desconcentração da administração, a autonomia dos sistemas e a organização de um sistema de avaliação; e o eixo *pedagógico* que enfatiza a necessidade da “profissionalização” da ação educativa. Observa-se a necessidade de um novo profissional, não pelo fato das proposições de descentralização e da autonomia em si, mas pelo que elas escamoteiam. Na verdade, elas supõem uma outra forma de manutenção do ensino decorrentes de outra forma de conceber a educação. A Educação não é mais entendida como um direito subjetivo, mas sim um direito a ser conquistado. Diante disso, pode-se reconhecer a importância, de acordo com Shiroma (2000:71) da “proeminência do administrador escolar e do professor nessa proposta”, para garantir a mudança de paradigmas sem incorrer em confrontos, ou outros.

Essa tônica também está presente no “Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI”,⁴⁸ o qual, entendendo que o mundo capitalista caminha na direção da efemeridade e do instantâneo, considera necessárias soluções rápidas. E como a educação é um caminho de longo prazo, se torna necessária uma “sociedade educativa” para que os indivíduos tenham “educação ao longo de toda a vida”. Uma educação em que possam aprender tanto na escola, como no decorrer de todos os momentos da vida, que envolvem os meios econômicos, sociais e culturais. A base dessa educação deverá estar pautada em quatro pilares: *aprender a viver juntos; aprender a conhecer; aprender a fazer e aprender a ser.*

⁴⁸ Esse Relatório foi produzido com a contribuição de especialistas de todo o mundo no período de 1993 a 1996, por convocação da UNESCO, tendo como coordenador Jacques Delors. O Relatório foi publicado por Delors em 1996. Neste trabalho as citações do Relatório Delors estão pautadas na 3ª ed. do livro no ano de 1999.

A preocupação com a gestão aparece já no primeiro pilar “aprender a viver juntos”, considerado, também, o de maior importância, a partir do qual é possível

criar um espírito novo que, graças precisamente a esta percepção das nossas crescentes interdependências, graças a uma análise partilhada dos riscos e dos desafios do futuro, conduza à realização de projetos comuns ou, então, a uma gestão inteligente e apaziguadora dos inevitáveis conflitos, (...). (Delors, 1999:19)

Pode-se perceber que, novamente, se faz presente a necessidade de formação diferenciada do diretor escolar para *criar um espírito novo* nos trabalhadores da escola, tendo em vista a necessidade de adaptar-se aos inevitáveis *riscos e desafios* do desenvolvimento econômico.

Num outro trecho do relatório, a profissionalização do diretor volta à tona. A direção da escola é apresentada, agora, como *órgão diretivo* e responsável pela eficácia do trabalho da escola.

(...) um dos fatores principais de eficácia escolar (se não o principal), reside nos órgãos diretivos dos estabelecimentos de ensino. Um bom administrador, capaz de organizar um trabalho em equipe eficaz e tido como competente e aberto consegue, muitas vezes, introduzir no seu estabelecimento de ensino grandes melhorias. É preciso pois, que fazer com que a direção das escolas seja confiada a profissionais qualificados, portadores de formação específica, sobretudo em matéria de gestão (Delors, 1999: 163).

O *trabalho em equipe*, a que se refere o autor, vai além dos membros da escola, refere-se à comunidade de pais, empresários, profissionais liberais e outros. A *administração local* ou administração da escola deve analisar “de que modo os talentos existentes na comunidade envolvente podem ser postos a serviço da melhoria da educação” para garantir as *condições propícias para um ensino eficaz* (Delors, 1999:165).

É importante destacar, nestes fragmentos do Relatório Delors, a configuração da função do diretor da escola. As orientações explicitam a necessidade de *administradores* com capacidade para *gerenciar apaziguando os inevitáveis conflitos* gerados nas relações intra-escolar e com a comunidade no processo de realização de “grandes melhorias”.

Essa dimensão é reafirmada, mais uma vez, ao colocar nas mãos da comunidade local o sucesso das reformas educativas. Segundo o Relatório Delors (1999, 25/26), “são três os atores principais que contribuem para o sucesso das reformas educativas: em primeiro lugar, a

comunidade local, em particular, os pais, os órgãos diretivos das escolas e dos professores; em segundo lugar, as autoridades oficiais; em terceiro lugar, a comunidade internacional”.

Cabe se perguntar sobre quais “reformas educativas” e “grandes melhorias” estão se referindo. No Relatório Delors, o próprio espírito democrático está sendo evocado para escola não para a participação na construção de um plano educacional coletivo, mas como modelo e garantia da sustentação financeira às reformas e melhorias. Diante disso, subentende-se que as reformas propostas são imperativas decorrentes do sistema econômico. Estas reformas, para obterem sucesso, precisam necessariamente de um órgão diretivo (Conselho Escolar, diretor, coordenadores pedagógicos, presidente da APM) com capacidade para administrá-las, *apaziguando os inevitáveis conflitos* decorrentes desse processo.

Por sua vez, o Banco Mundial pauta-se na política de autonomia financeira e administrativa das instituições escolares, incorporando as proposições da Conferência Internacional de Educação para Todos. As medidas de autonomia financeiras propostas são: (a) utilizar os impostos do governo central e dos governos locais; (b) compartilhar os custos com as comunidades locais; (c) efetuar doações às comunidades e às escolas *sem estabelecer requisitos* para o uso de tais doações (sem grifo no original); (d) cobrar taxas de educação superior; (e) estimular a diversificação de receitas; (f) certificados de empréstimos educativos; e (g) financiamento baseado em resultados de qualidade. No plano administrativo, recomenda-se maior autonomia tanto para as direções escolares como para os professores. No caso das direções escolares, é proposto que estas gozem de autoridade para definir certos assuntos, tais como, alocar recursos, contratar ou dispensar pessoal, e determinar outras questões como calendário, horário escolar e língua de instrução, a fim de conseguir uma maior adaptação às condições locais.⁴⁹

Observa-se que a ênfase na importância dos diretores de escola constitui-se em garantia de uso racional dos “insumos” educacionais, tanto para a aplicação, como para a locação de recursos financeiros. Para essa garantia, a escola necessita “mais que de meros administradores, precisa-se agora de pessoas realmente capazes de dirigir, liderar, motivar os professores e, também, organizar o trabalho, funções para as quais a grande maioria dos atuais profissionais não está preparada” (UNESCO-CEPAL, 1992). Para tanto, o Banco Mundial

reafirma a importância de profissionais capacitados para exercer a função de diretor de escola e desempenhar tal papel. Também, acrescenta que não é, necessariamente, imprescindível que o diretor de escola seja educador, “pode-se considerar a possibilidade de separar a carreira de diretor da escola da do magistério, com requisitos específicos e desenvolvimento paralelo, não seqüencial, à carreira docente”.

Diante de uma proposta como esta, apresentada pelo Banco Mundial, é possível compreender onde está sendo situado a função do diretor e para onde ela se encaminha. O primeiro ponto dessa proposta é a subordinação total da gestão pedagógica à gestão administrativa.⁵⁰ Para o Banco Mundial o problema da escola não está na falta de recursos. A questão é ter uma direção que saiba administrar e adaptar as necessidades da escola aos recursos públicos disponíveis os quais são, também, considerados suficientes. A função do diretor, portanto, é de gerenciar o pedagógico a partir dos recursos disponíveis. Caso o diretor acredite que os recursos disponíveis pelo Estado não são suficientes para o sucesso da escola, compete a ele buscar novas fontes de financiamento. Fontes essas privadas, uma vez que o Estado já encaminha recursos financeiros para a escola.

Neste contexto, o segundo ponto caracteriza-se pela individualização do fracasso da gestão da escola ao seu diretor. Para o Banco Mundial, a escola competente é a escola com capacidade competitiva, ou seja, com condições de melhorar a qualidade e condições do produto ofertado. Para tanto, o termômetro está na capacidade de liderança do diretor para organizar a comunidade e buscar mecanismos (leia-se compartilhar os custos da educação com a comunidade local) para tornar a escola mais competitiva e com sucesso. Diante disso, o sucesso ou o fracasso da escola é decorrente da capacidade de liderança do diretor e não da falta de atenção e de transferência de recursos por parte do Estado pois, quanto mais o diretor elevar a qualidade da escola, a partir, é claro, das fontes privadas, mais o Estado premiará a escola.

O terceiro ponto pode ser representado pela necessidade de um *gerente* para administrar a escola. Também assenta-se na preocupação em tornar a escola competitiva.

⁴⁹ Cf: Banco Mundial. (1995). Priorities and strategies for education: a World Bank sector review. Washington D. C. (mimeo). Apud Tommasi & Warde & Hadad, 2000, p. 136.

⁵⁰ Entende-se que não é possível dizer que há desvinculação entre o pedagógico e o administrativo. O que ocorre é que as decisões pedagógicas, que envolvem todo o grupo de trabalhadores da escola, ficam

Segundo o Banco Mundial, a competitividade é salutar, ela representa o impulso para a criatividade e o desenvolvimento. E não é qualquer profissional que tem a capacidade de gerenciar a escola para que seja mais competitiva em relação às outras. Essa forma de empresariar a escola requer um diretor com um novo perfil administrativo para desempenhar a função gerencial. Esse perfil gerenciador mercadológico dificilmente é encontrado naquele que tem uma formação exclusivamente voltada para o ensino. Por isso, a necessidade de formação diferenciada ao diretor de escola podendo, inclusive, desvincular a carreira de diretor da carreira do magistério.

1.3.3 Período 1995/2000: autonomia mínima, responsabilidade máxima.

Na segunda metade dos anos de 1990, o Governo Fernando Henrique Cardoso⁵¹, aponta a educação como uma das cinco metas⁵² prioritárias de seu governo. A relação educação e trabalho permanecem nas políticas educacionais como necessidade de formação do cidadão produtivo e como via de acesso à modernidade. Para garantir que se efetivasse determinadas linhas de ação da meta “educação”, o governo realizou parcerias com os demais níveis de governo, com empresas e com entidades da sociedade civil, assim como, firmou parcerias com a colaboração técnica e financeira de organismos multilaterais, regional e internacional.

As prioridades das reformas educacionais do Governo FHC são depositadas em quatro níveis: na educação básica, com o intuito de assegurar o acesso e permanência do aluno na escola como garantia de qualidade e desenvolvimento de habilidades; na implementação de programas de financiamento; no estímulo à autonomia nas escolas; e na intervenção através de programas de natureza avaliativa.

dependentes das decisões administrativas e financeiras que tem sido centralizada no sistema e quando chega na escola normalmente permanece como uma responsabilidade, exclusiva, do diretor.

⁵¹ Fernando Henrique Cardoso assume o governo em 01/01/85, pelo PSDB. Ele foi reconduzido no cargo de Presidente da República até dezembro de 2002.

⁵² As cinco metas prioritárias agricultura, educação, emprego, saúde, segurança e mais os setores complementares: habitação, saneamento e turismo, são apresentados no principal documento da campanha presidencial de Fernando Henrique Cardoso, em 1994, denominado “Mãos à obra Brasil: proposta de governo”. VIEIRA, 2000, apresenta uma análise detalhada deste documento e de mais outros dois: Planejamento Político-estratégico – 1995/1998 e o relatório de Atividades do Ano de 1995 (MEC, dez./1995), referentes ao governo FHC.

A ampla discussão das centrais sindicais, dos trabalhadores da educação e de entidades civis e políticas, em torno do processo de aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases, efetiva avanços, mas não consegue impedir o tom privatizante que inclui a participação do setor privado na administração e no financiamento da educação. Para Ianni (1989), as lutas sociais criam desafios às forças que dominam o poder estatal, provocam iniciativas e mudanças governamentais. Por isso, a ação do Estado nem sempre é resultado de um esquema cuidadosamente concebido, ocorre, em grande parte, de numerosas circunstâncias, sendo, muitas vezes, resultado de razões ideológicas. Neste sentido, as demandas sociais pela democratização são contempladas no quadro de prioridades do Estado, porém, sob os termos imperativos das políticas de globalização do mercado e orientações de organismos multilaterais. As políticas de atendimento das demandas sociais, se constituem em base necessária para a sustentação dos planos econômicos propostos e para a manutenção do *status quo*.

No documento Questões Críticas da Educação Brasileira, publicado em 1995, é possível encontrar, mais uma vez, a remodelação do conceito de autonomia. Sendo este documento produzido no âmbito do Programa Brasileiro de Produtividade e Qualidade e coordenado pelo Ministério do Trabalho, foram ouvidos vários ministérios e segmentos da sociedade civil,⁵³ mas não podia deixar de adequar-se às políticas do mercado. O documento aponta como prioridades para as políticas educacionais a gestão, o financiamento e a formação docente. O enfoque da gestão e do financiamento repousa no princípio de autonomia. Para a educação básica propõe “maior autonomia da unidade escolar – financeira inclusive – na prestação de serviços educacionais e maior responsabilidade pelas ações educativas”. A autonomia é proposta nos termos da produtividade e qualidade do mercado. Ela visa, antes de mais nada, legitimar a captação de recursos financeiros independentes do financiamento estatal.

A necessidade da autonomia para a gestão da escola tem sido uma constante nas reivindicações dos trabalhadores em educação. Uma autonomia pautada na valorização do profissional da educação e na gestão democrática nas escolas como requisitos mínimos de um

⁵³ Os ministérios envolvidos foram: de Educação e Cultura, do Trabalho, Ciências e Tecnologias através do CNPQ; como segmentos da sociedade civil: organizações de empresários, centrais sindicais, CRUB, CONSED, UNDIME, (FIEP).

“projeto de educação que contemple as demandas geradas pela maioria da população e que, ainda, seja comprometido com as profundas alterações ocorridas no mundo do trabalho devido aos avanços da ciência e da tecnologia” (CNTE, 1997:63). No Congresso Nacional dos Trabalhadores em Educação, em 1997, ficou explicitado o teor desta reivindicação:

A gestão democrática compreendida como fator indissociável da escola pública exigida pelo momento conjuntural, tendo em vista o aprofundamento da prática democrática, onde a comunidade escolar participe de forma concreta nas discussões e deliberações, tanto de caráter administrativo, financeiro, quanto pedagógico. Tudo isso envolto numa determinada autonomia que permita à escola gestar-se sem perder o vínculo da manutenção do Estado o que identifica o caráter público dessa escola.(CNTE, 1997:63)

Documentos como os até agora apresentados – Plano Decenal, PROMEDLAC, Relatório Delors, Conferência Internacional de Educação Para Todos e Banco Mundial - têm uma abrangência e influência muito grande, ressaltando as devidas proporções, em relação às influências externas às internas, tanto na construção de diferentes formas de pensar a gestão como na efetivação das políticas educacionais. Referenciando-se às questões de influências externas, relembra Ianni (1996:93), que até mesmo a “adesão, mais ou menos forçada, à causa democrática fora uma imposição das circunstâncias internacionais”.

A LDB nº 9.394/96, nos Títulos I e II, referenda o vínculo entre a educação, o trabalho e a prática social, reafirmando a dimensão de contexto e de proposições diretoras nas quais as práticas educativas e da gestão da escola devem pautar-se.⁵⁴

A LDB (Art. 14 e 15) ao definir como princípio da gestão democrática a participação,⁵⁵ recorre o que está disposto na Constituição Federal (Art.1º, Parágrafo Único), “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Por outro lado, mostra um campo escorregadio ao definir o grau/limite de abrangência dos níveis de participação: “participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola”; e a “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (LDB, Art. 14, I e II).

⁵⁴ A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394, foi aprovada em 20 de dezembro de 1996. Título I – Da Educação (Art. 1º) e Título II – Dos princípios e Fins da Educação Nacional (Arts. 2º e 3º).

⁵⁵ LDB nº 9.394/96, Art. 14 – Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática de ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios. Art. 15 – Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas que os integram, progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.

Esses limites se distanciam do grau requerido pelos trabalhadores da educação como necessário para o desenvolvimento de uma escola democrática. Afora o entendimento de que há um distanciamento entre a implantação de uma legislação e sua implementação, permanece a ausência de uma política que atenda a reivindicação por gestão democrática, “onde as práticas participativas, a descentralização do poder, a socialização das decisões e das responsabilidades desencadeia um permanente exercício e conquista da cidadania”. (CNTE, 1997: 33)

O tema autonomia, nas atribuições da função do diretor da escola, novamente é retomado com os Parâmetros Curriculares Nacionais – PCNs. Em um primeiro momento, mesmo que de forma obscura, contempla os anseios da comunidade na forma de autonomia financeira para construir e executar o seu projeto. É preciso, segundo as políticas dos PCNs,

fortalecer a escola como unidade do sistema escolar, conferir-lhe autonomia financeira e, principalmente, credenciá-la para a elaboração e execução de um projeto educacional, é condição essencial para a efetivação dos princípios expressos nos Parâmetros Curriculares Nacionais e constitui, sem dúvida, o mais importante nível de sua concretização. (Introdução, 1988:85)

Na sequência do texto, reporta-se à “importância fundamental de jornadas de trabalho que incluam tempo específico para uma atuação coletiva da equipe escolar” e presença no projeto educativo da escola das “instâncias governamentais, tanto nos aspectos administrativo e financeiro como também no pedagógico”. Dados esses, consoantes com as lutas dos educadores.

No entanto, a questão da autonomia do trabalho do diretor é, ao mesmo tempo, inclusa no contexto da transversalidade do ensino que envolve princípios que são considerados “pontos comuns de trabalho da comunidade escolar” tais como a interação e cooperação, respeito à diversidade, disponibilidade para a aprendizagem, organização do tempo e do espaço escolar, seleção de material e avaliação. Assim está explicitado,

questões apontadas a respeito da integração e cooperação, respeito à diversidade, desenvolvimento da autonomia, podem ser pensadas dentro da dinâmica de trabalho do diretor, do coordenador, dos professores, dos funcionários e dos pais, pois um projeto educativo só se realiza se os adultos envolvidos conseguirem atuar de maneira integrada e cooperativa. (PCN, Introdução, 1988:89)

Os PCNs ao incluírem a discussão de autonomia da equipe administrativa à da formação do aluno, apresenta um enfoque diferenciado do anteriormente apresentado. Pautam a concepção de autonomia da gestão escolar em aspectos *intelectuais, morais, afetivos e sociopolíticos*, os mesmos que se referem à transversalidade do ensino, para a formação do aluno. Assim, no entendimento dos PCNs,

a autonomia refere-se à capacidade de saber fazer escolhas e de posicionar-se, elaborar projetos pessoais e participar enunciativa e cooperativamente de projetos coletivos, ter discernimento, organizar-se em função de metas eleitas, governar-se, participar da gestão de ações coletivas, estabelecer critérios e eleger princípios éticos etc. (Introdução, 1988:89/90)

Cabe salientar que, dessa forma, os PCNs recuperam a concepção do trabalho do diretor segundo os *pilares educacionais* propostos pela UNESCO, especialmente no *aprender a viver juntos*. E para que consigam viver juntos diante das condições oferecidas para serem administradas e executadas, supõe “uma gestão inteligente e apaziguadora dos inevitáveis conflitos”.

Em relação a democratização da escola, os PCNs (Introdução, 1988:39), registram no quadro das *transformações necessárias na educação brasileira*, que “é preciso estimular de fato, o envolvimento e a participação democrática e efetiva da comunidade e dos pais nas diferentes instâncias do sistema educativo e, especialmente, criar mecanismos que favoreçam o seu desenvolvimento no projeto educativo das escolas”. Esse enfoque, volta-se para a necessidade de democratizar a escola com a participação da comunidade no sentido de *compartilhar* aspectos do ensino para garantir os seus custos. Não existe menção a outras formas de participação em outros níveis de decisões.

Diante deste quadro, pode-se dizer, que é mínima a participação e a autonomia do diretor da escola nas decisões políticas educacionais. Por outro lado, é importante recuperar o quadro oposto, que se refere à *ampla* responsabilização do diretor pelo sucesso ou fracasso da escola.

Nos grandes temas da reforma educativa na América Latina um dos problemas apontados é a “formação prévia dos professores de baixa qualidade”. Como solução, propõe a “necessidade de boa administração de escolas, supervisão, participação dos pais, assistência técnica e objetivos claros” (Castro & Carnoy⁵⁶ apud Shiroma, et al, 2000:114). Essa solução

⁵⁶ CASTRO, C. M. e CARNOY, M. *Como anda a reforma da educação na América Latina?* Rio de Janeiro: FGV, 1997.

proposta responsabiliza por demais, os diretores de escola, especialmente no que se refere à formação dos professores.⁵⁷ Função ampla, proposta para o diretor da escola, que caracteriza uma certa desobrigação do Estado com a qualidade do ensino.

Mesmo que de forma um pouco diferenciada ou num outro prisma, ao tratar da formação de professores para o ensino fundamental, a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação – CNE/CEB,⁵⁸ define a gestão da escola como responsável para organizar “ambientes de aprendizagens colaborativas e interativas” para a efetivação da formação de qualidade do professor pautada nos princípios constitucionais de democracia.

A direção da escola de formação de professores deve atuar na perspectiva de “construir a qualidade da educação escolar, ancorando-se, para tanto, nos princípios da gestão democrática, nos termos da CF de 1988 e da LDB nº 9.394/96, garantindo o controle público das políticas dispostas”.

Para o CNE/CEB (Parecer nº 01/99),

a gestão pedagógica, no âmbito da educação escolar contextualizada, deverá, em diálogo com as demais áreas ou núcleos curriculares da proposta pedagógica, desenvolver práticas educativas que integram os múltiplos aspectos constitutivos da identidade dos alunos (futuros professores), que se deseja sejam afirmativas, responsáveis e capazes de protagonizar ações autônomas e solidárias no universo das suas relações.

Com esse parecer, percebe-se que existe uma preocupação em formar educadores voltados para o processo da gestão da escola. Experimentar ações que envolvem o diálogo intercurricular, práticas integradas com protagonismo, pode se constituir em meio importante para a organização e desenvolvimento da gestão da escola. Entretanto, a prática deve vir acompanhada de uma análise de conjunto, para superar a aprendizagem de simples técnicas ou de metodologias de trabalho vinculadas ao projeto social hegemônico que se desenvolve na escola, por intermédio de políticas educacional.

O Plano Nacional de Educação/2000 - PNE, também em consonância com a CF/88 e LDB 9.394/96, dedica um dos quatro objetivos gerais ao desenvolvimento democrático da

⁵⁷ Nascimento, 1997, tem como pressuposto em sua tese, que a formação do professor se *completa* na prática escolar, uma vez que a prática de formação das Instituições Universitárias vem se apresentando limitada para um determinado tipo de situações sociais, econômicas, políticas e ideológicas que a escola precisa enfrentar. Neste sentido, a forma de organização e das condições de trabalho da escola *influenciam ou interferem* na formação complementar do professor.

organização do sistema e das relações da escola: “democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”. Observa-se que, ao limitar a gestão democrática para os estabelecimentos públicos, explicita a organização social dividida em classes e denota relações diferenciadas, ou seja, torna evidente que as relações sociais democráticas têm seu significado determinado conforme o lugar que elas ocupam no modo de produção.

No desdobramento do objetivo geral em metas, a forma de gestão democrática participativa, do Plano Nacional de Educação, é também identificada por: desburocratização, descentralização, autonomia e representatividade. Para um melhor entendimento, duas destas metas são descritas a seguir.

Deve-se promover a efetiva *desburocratização e descentralização da gestão* nas dimensões pedagógica, administrativa e de gestão financeira, devendo as unidades escolares contar com repasse direto de recursos para desenvolver o essencial de sua proposta pedagógica e para despesas de seu cotidiano. Finalmente, no exercício de sua autonomia, cada sistema de ensino há de implantar *gestão democrática*. Em nível de gestão de sistema na forma de Conselhos de Educação que reúnam competência técnica e representatividade dos diversos setores educacionais; em nível das unidades escolares, por meio da formação de conselhos escolares de que participe a comunidade educacional e formas de escolha da direção escolar que associem a garantia da competência ao compromisso com a proposta pedagógica emanada dos conselhos escolares e a representatividade e liderança dos gestores escolares.

Observa-se que as metas do Plano Nacional de Educação/2000, partem do conceito de gestão democrática participativa, circunscreve em nível local e acrescentam como formas de gestão a autonomia e a representatividade. Dessa forma, controla a força contida na gestão democrática descaracterizando-a. Da mesma maneira, a desburocratização e a descentralização referem-se aos recursos financeiros delimitando ao atendimento do *essencial*.

Segundo Boron (1999:19-21), a democracia “como forma de organização do poder social no espaço público é inseparável da estrutura econômico-social sobre a qual esse poder repousa”. Considerando que o sistema atual de relações sociais gira em torno da exploração da força de trabalho, considerada como mercadoria, é a partir dessa organização social que se

⁵⁸ BRASIL. MEC/CBE. Parecer nº 1/99, que dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de professores na modalidade normal em nível médio. Conselho Nacional de Educação/Câmara de

estrutura a democracia vivenciada na sociedade. Na atual organização política e econômica a forma de participação em níveis mais elevados da população em geral se encontra, em um grau incipiente.

Outro fator realçado pelo PNE/2000, no que tange à gestão da escola, é a preocupação com a formação dos diretores de escola. Uma das metas é “estabelecer, em todos os Estados, com a colaboração dos Municípios e das universidades, programas diversificados de formação continuada e atualização visando à melhoria do desempenho no exercício da função ou cargo de diretores de escolas”. Na seqüência, contempla como metas, o local de formação e proposição do nível de abrangência.

Ampliar a oferta de cursos de formação em administração escolar nas instituições públicas de nível superior, de forma a permitir o cumprimento da meta anterior. Assegurar que, em cinco anos, 50% dos diretores, pelo menos, possuam formação específica em nível superior e que, no final da década, todas as escolas contem com diretores adequadamente formados em nível superior, preferencialmente com cursos de especialização.

O PNE/2000 dedica para o campo da gestão da educação, duas das três diretrizes. Uma para *a gestão e o financiamento da educação* e outra para *a formação e valorização do magistério e demais profissionais da educação*. Diretrizes estas que, ao serem confrontadas com o que é proposto pela Constituição Federal e LDB, torna-se um só coro que ecoam as orientações propostas por organismos multilaterais.

1.4 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

A função do diretor de escola, diante do texto até aqui apresentado, foi se delineando juntamente com o quadro organizacional construído no sistema educacional à semelhança da estrutura empresarial.

No início do século XX, a função do diretor na universidade era de extrema importância, pois se caracterizava pela necessidade de administrar autonomamente o financiamento do ensino e de manter a ordem e a disciplina escolar. As questões pedagógicas ou didáticas ficavam sob a responsabilidade do grupo de professores que compunham a

Congregação. O diretor despachava diretamente com o órgão máximo da educação o que, no entanto, não significava democratização das decisões sobre a educação. A própria Congregação, que poderia representar um elo para uma democracia participativa nas decisões, na verdade, configurava o distanciamento entre o administrativo e o pedagógico, pois desempenhava um papel autoritário e centralizador das decisões didáticas dentro da escola.

A preocupação com a função do diretor do ensino fundamental e médio aparece em tela, de forma mais contundente, com o Manifesto dos Pioneiros. Nas políticas educacionais brasileiras referenciadas neste capítulo, a função do diretor é objeto da normatização em duas situações políticas. Uma delas, quando se fez necessário garantir a execução de programa econômico ou de políticas sociais, como por exemplo no caso das escolas de ensino técnico. E a outra, quando é necessário transferir para a instituição a responsabilidade da manutenção do ensino, como foi o caso das universidades no início do século XX que, de certa forma, é recuperado pelas políticas educacionais, para o ensino fundamental e médio, da década de 90. A função do diretor, quando referenciada, mantém como pressuposto a ênfase da função nos aspectos administrativos em detrimento do pedagógico. Esse enfoque administrativo para a função do diretor do ensino fundamental e médio, tem sua raiz na questão do financiamento do ensino. Historicamente, a escola pública precisou buscar contribuições e recursos financeiros privados para a manutenção da qualidade do ensino.

O sistema educacional brasileiro através das Leis Orgânicas, da primeira LDB nº 4.024/61 e da Lei 5.692/71, consolida uma estrutura hierárquica que distancia as políticas do sistema das políticas da escola. Seguindo a lógica da organização empresarial de cada momento político e econômico, o sistema político-educacional se constitui no proponente, enquanto que, a escola se torna o elemento executor, consolidando, na estrutura do sistema, a divisão entre o pensar e o fazer.

Essa forma de estrutura educacional se consolida, no ensino fundamental e médio, no período da tecnoestrutura estatal, onde o que rege é o primado da centralização das decisões no Executivo pela via do pensamento técnico científico que justificava a necessidade técnica do planejamento, dos programas e projetos, prevalecendo o poder político e econômico subestimando as necessidades de desenvolvimento educacional da sociedade.

As políticas educacionais decorrentes desse perfil autoritário e centralizador, necessitam que o diretor da escola, como ocupante do cargo mais elevado no quadro

hierárquico dos trabalhadores, constitua-se num articulador dessas políticas dentro da escola. Um articulador com capacidade de “gerenciar” no sentido da origem do termo que do latim significa *gerentia* de *geeree* que quer dizer “fazer” e também com capacidade de fazer “fazer” (gerenciar) as normatizações que chegam até a escola.

Com a estrutura hierárquica e burocrática instalada na organização do sistema educacional desenvolve-se uma cultura de *autoridade* e de *poder* intrínseca aos ocupantes de níveis escalonares superiores.

Por conseguinte, pode-se dizer que as normatizações e orientação, nesse período, não apresentam preocupação com as questões referentes à inter-relação entre o grupo de trabalho. O poder sendo intrínseco, segundo Pagés (1987:98-99), ele se constrói e se exerce através de regras, de dispositivos, de técnicas, da forma de funcionamentos e se enraíza na prática cotidiana da organização escolar. A qual se exerce pela forma ideológica de crenças que está diretamente articulada às questões econômicas, políticas, ideológicas e psicológicas e pela forma política como constrói a necessidade de respeito às regras.

É nesta relação entre o todo e as partes que pode-se dizer que a função do administrador da escola configura uma função histórica e ideológica, a qual pressupõe uma administração de acordo com a estrutura e a organização do sistema nacional de ensino de modo a adaptar a educação e o ensino às necessidades da política econômica de seu tempo. Essa função ideológica, nos termos de Ansart (1978:43), “constrói uma imagem do poder, de sua natureza e das condições de exercício”.

Percebe-se que a função do diretor de escola delineia-se, na década de 80, como uma das principais âncoras do processo de seleção e reelaboração das políticas públicas que se instala na organização dos ambientes de aprendizagem escolar. O vínculo educação e desenvolvimento econômico representam a síntese impulsionadora deste terreno que, às vezes, apresenta-se movediço.

A preocupação com o gerenciamento financeiro da educação tem se tornado o carro chefe de todas as facetas do enfoque à direção da escola. Como propostas alternativas para a rigidez da burocratização instalada nas décadas anteriores a 1980, constrói-se a necessidade de uma direção escolar especializada e responsável para gerir não só os recursos repassados para a escola, os quais constitui-se em fator indispensável para a construção da sua *autonomia*, mas

especialmente para cooptar duplamente recursos para a educação, uma vez que, a contribuição já é feita através dos devidos impostos.

Não poderia ser diferente se considerarmos a articulação com o contexto político e econômico e seguindo as orientações apresentadas pelos organismos multilaterais,

a reforma dos anos 1990, diferentemente da dos anos de 1970, não caiu como pacote sobre nossas cabeças. Foi se infiltrando pela mídia, minando o senso comum, cooptando intelectuais e formadores de opinião pública. Às ocultas e progressivamente, busca-se impor a mercantilização da educação. (Shiroma, et al. 2000:115)

Neste sentido, é possível perceber uma concepção de gestão sendo viabilizada a partir de reformas institucionais públicas, que articuladas a orientações do mundo globalizado, pautam-se na organização do mercado. Diante do imperativo de competitividade e de produtividade, governar, dirigir ou gerir uma escola segue os padrões de qualidade e equidade empresarial. A aparência é de um retorno a taylorização na gestão da educação. As reformas educacionais são concebidas sem a participação da escola, mas com condicionalidade decisiva de organismos multilaterais de interesse econômico e, para a execução são transferidas para a escola sob o prisma de autonomia e participação.

Diante disso, justifica-se a tão propalada necessidade de um profissional especializado para atuar na direção da escola. Um profissional com formação diferenciada, para que seja competente para desempenhar o papel de dirigir os projetos, que tenha capacidade para liderar, motivar e apaziguar o grupo participativo dentro da escola, que seja responsável pela eficácia da aplicação dos serviços a ele agenciados e que saiba usar racionalmente os recursos para assim obter uma maior produtividade.

O enfoque proposto para a qualificação do diretor, permanece vinculado e articulado com o gerenciamento financeiro da educação escolar. A autonomia proposta para a direção da escola, também segue este prisma estando diretamente articulada com a configuração de parcerias e/ou da mercantilização da educação. Essa abrangência do quadro de gestão requer uma nova configuração da função do diretor da escola, que no limite, conforme orientações do Banco Mundial, pode-se inclusive, separar a carreira de diretor da carreira de magistério.

2 A FUNÇÃO DO DIRETOR DE ESCOLA NO SISTEMA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO PARANÁ

Ao situar a função do diretor da escola num sistema estadual de educação, parte-se do entendimento de que, os sistemas de ensino ao comporem a organização da educação nacional, não são meros refletores da política educacional da nação. Os sistemas de ensino constituem e são constituídos na relação entre o contexto das políticas da educação nacional e das políticas do estado.

No Paraná foi possível a reconstituição da função do diretor, primeiramente, a partir das Coletâneas da Legislação Estadual de Ensino do Estado do Paraná, publicadas pelo Governo do Estado, no período de 1969 a 1983. A partir de 1983, foi utilizado como instrumento de análise do estudo os programas dos governos e regimentos de escolas e algumas regulamentações estaduais.

Dessa forma, sem perder de vista o âmbito nacional, neste capítulo, constrói-se um caminho para entender qual a função e o papel que as políticas do sistema estadual de ensino, estão, intencionalmente, designando ao diretor, para então, verificar no próximo capítulo de que forma se efetivam na escola essas proposições.

2.1 PERÍODO 1960-70: hierarquização e centralização

Conforme foi abordado no capítulo anterior, a função do diretor escolar não se constituiu em objeto de preocupação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 4.024/61. Nos moldes do padrão desenvolvido pelas Universidades, a função do diretor de escola passou a ser definido nos regimentos escolares seguindo as regulamentações propostas

pelo sistema de educação. No Estado do Paraná, coube ao Conselho Estadual de Educação regulamentar o regimento escolar.

Nas Coletâneas da Legislação Estadual de Ensino do Estado do Paraná, elaboradas a partir de 1969, não contém registro de nenhuma legislação que trate das competências do diretor de escola, seja do ensino *primário* ou *médio*⁵⁹. As legislações que envolvem a gestão da escola, abrangem apenas critérios para a indicação ou eleição do diretor e normas de qualificação de seu registro. Por diversas vezes, as normatizações voltam-se ao tema “diretor”, porém somente para determinar critérios de ocupação do cargo e não para tratar das competências e obrigações do diretor de escola⁶⁰.

Mesmo não estando explícito na LDB nº 4.024/61, que era da competência dos sistemas a regulamentação dos regimentos das escolas, o Conselho Estadual de Educação do Paraná – CEE/PR, em 1968, apresentou pela primeira vez, estudos normativos sobre regimentos visando orientar as escolas em sua elaboração. A proposta apresenta uma estrutura hierarquizada para a escola, composta por:

I – *Órgão de Alta Direção*: congregação de professores, direção, conselho técnico-administrativo;

II – *Órgãos-Meios*: direção auxiliar, secretaria;

III – *Órgãos – fim*: serviço de supervisão pedagógica, serviço de orientação educacional, conselho de classe, biblioteca;

IV - *Órgãos Cooperadores*: associação de pais e mestres, grêmio estudantil, centro cívico escolar, serviço de assistência escolar, serviço de merenda escolar, cantina comercial e cooperativa escolar.

A configuração dessa estrutura funcional não fugia à forma da organização da gestão administrativa empresarial, que naquele momento se impunha como modelo de uma organização de sucesso, diante do contexto do desenvolvimento industrial.

⁵⁹ Organização educacional conforme a LDB nº 4.024/61. O ensino primário compõe-se de quatro séries anuais e o ensino médio é dividido em dois ciclos, o ginasial (4 anos) e o colegial (3 ou 4 anos) que abrange os cursos secundários, técnicos e de formação de professores para o ensino primário e pré-primário.

⁶⁰ A saber, Portaria nº 1.8015/69 fixa normas para os cargos e direção, Resolução nº 2.630/74 aprova critérios para indicação de Diretor Geral de Estabelecimentos de Ensino de 1º e 2º graus; Portaria nº 708/71 institui normas para a transmissão do cargo de direção; Deliberação 17/71 fixa normas para a qualificação de registro de Diretor.

Com a publicação da Lei nº 5.692/71, que fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, tem-se legalmente definido que a organização administrativa, didática e disciplinar de cada estabelecimento de ensino são regulamentadas em regimento do próprio estabelecimentos. Essa transferência, pelo Artigo 2º da Lei, imprime uma característica de autonomia administrativo-pedagógica para a escola. Porém, no Parágrafo Único do mesmo Artigo, acrescenta que os regimentos para serem reconhecidos precisam ser aprovados pelo sistema de ensino do qual faz parte.⁶¹

A produção dos regimentos escolares de forma coletiva, pautada na autonomia para atender as necessidades locais, fica de certa forma comprometida no amálgama normativo que o processo de construção do regimento deverá seguir para obter a aprovação. Os regimentos precisam passar por uma análise, para posterior aprovação por parte do sistema educativo que o mantém. Considerando que nenhuma análise é isenta de conteúdo político, o caráter desconcentrador revela a atitude centralizadora e, conseqüentemente, antidemocrática desta medida, podendo ser confirmada, no Artigo 70 da Lei nº 5.692/71, quando autoriza os sistemas de ensino a proporem um *regimento comum* para todos os estabelecimentos de ensino⁶².

Com o amparo na Lei nº 5.692/71, o Conselho Estadual de Educação do Paraná, não altera, para a década de 70, a orientação para a organização da estrutura hierárquica da escola apontada na Indicação de 1968. O CEE/PR, apenas reedita a Indicação e através de Deliberação transfere à Secretaria de Estado da Educação a competência para designar um órgão próprio, para exercer os serviços de análise e aprovação de cada proposta de regimento escolar.⁶³

A expectativa de autonomia técnico-pedagógica e de mudanças nas funções exercidas na escola pela via dos regimentos escolares não se efetiva. Pelo contrário, as regulamentações propostas pelo CEE/PR consolidam as proposições do Artigo 70 da Lei nº 5.692/71, adotando

⁶¹ Lei nº 5.692/71, Artigo 2º, Parágrafo Único - A organização administrativa, didática e disciplinar de cada estabelecimento de ensino será regulada no respectivo regimento, a ser aprovado pelo órgão próprio do sistema, com observância de normas fixadas pelo respectivo Conselho de Educação.

⁶² Lei nº 5.692/71, artigo 70 - As administrações dos sistemas de ensino e as pessoas jurídicas de direito privado poderão instituir, para alguns ou todos os estabelecimentos de 1º e 2º graus por elas mantidos, um regimento comum que, assegurando a unidade básica estrutural e funcional da rede, preserve a necessária flexibilidade didática de cada escola.

modelos ou *regimentos comuns* para todas as escolas estaduais, pautados na seguinte argumentação:

a tese de que as unidades devem exercitar por si próprias a construção de seu arcabouço, por intermédio do regimento, é defensável e anelável, pois que tal exercício corresponderia a uma maturidade importante dos nossos educadores. A prática, entretanto, está a demonstrar irretorquivelmente a canhestria dos legisladores das escolas. Na primeira e estafante experiência deste CEE, no setor dos regimentos, verificou-se a aprovação de apenas 14 propostas de regimento, entre mais de 120 apresentadas. (PR, SEED/CEE, Parecer nº 124/74)

Essa justificativa, embasada em dados quantitativos e não nas reais circunstâncias de trabalho em que os educadores estão submetidos, não levam em consideração várias interferências como por exemplo, a falta de abertura e autonomia para as escolas produzirem os seus regimentos, a falta de tempo para o grupo reunir-se ou, ainda, a falta de entendimento técnico e filosófico sobre a produção do regimento por parte dos trabalhadores da escola (diretor, coordenador, professores e funcionários). Sem falar do compromisso político por parte do diretor da escola que também se constitui em fator de interferência que, além de incorporar os anteriores, pode inviabilizar qualquer mudança.

Ao observar regimentos de escolas estaduais aprovados na década de 1970, encontra-se uma estrutura funcional pautada na separação entre o administrativo e o didático-pedagógico e que, ao mesmo tempo, sugere um poder diluído e descentralizado das mãos do diretor.

Num primeiro olhar tem-se uma organização estrutural descentralizada e com autonomia para constituir uma forma democrática de gestão da escola. A *Congregação de Professores* se configura como um “órgão consultivo e deliberativo em assuntos didático-pedagógicos e consultivo em assuntos administrativos” e, a *direção* da escola é “o órgão que presidirá ao funcionamento dos serviços escolares, aos trabalhos dos professores, às atividades dos alunos e às relações da comunidade escolar com a vida exterior”. Entretanto, quando segue tratando das competências do diretor, reintroduz o caráter reprodutor, alienante e centralizador da organização estrutural da escola proposta pela Reforma Rivadávia (1911) para o ensino superior em que “toda a parte administrativa ficará a cargo do diretor” e a “parte didática entregue à competência exclusiva das Congregações” (Art. 28).

⁶³ A reedição da estrutura funcional se efetivou através da Indicação do CEE/PR nº 03/72 e a Deliberação 027/72 tratou da transferência do processo de aprovação dos regimentos escolares para a SEED/PR.

A função da *Congregação de Professores*, que representaria o caráter democrático de participação e descentralização da gestão da escola, revela-se primeiro, excludente, pois não inclui os funcionários; segundo, de cabresto, pois os professores são obrigados a participar das reuniões do contrário, “a falta é passível de desconto dos vencimentos”; e terceiro, contraditória, pois nas suas atribuições não contempla o direito de decidir, ela sugere a direção, aprecia casos omissos, examinam atitudes dos colegas e resolvem casos relativos ao ensino e a administração desde que apresentados pela direção.

E para completar, a questão da descentralização da gestão da escola é subentendida no “poder de decidir” do diretor, esquecendo que esse *poder* acontece desde que “em consonância” com a Secretaria de Estado da Educação – SEED e a legislação em vigor. Na verdade, esse “poder de decidir” esconde a transferência do fracasso das políticas públicas ao que dirige a escola. Em outras palavras, a responsabilidade do sucesso das políticas educacionais apontam como de responsabilidade de um indivíduo, que neste caso, é o diretor.

Dessa forma, a década de 1970, registra a cultura de individualizar as responsabilidades públicas, ou seja, transferir para o indivíduo a justificativa do fracasso das políticas públicas para a educação. Na gestão da escola essa individualização, também, vem recoberta por um discurso de autonomia didática e pedagógica especialmente para o diretor. A exemplo, segue algumas competências do diretor, definidas nos regulamentos das escolas estaduais desse período:

- I – Estabelecer diretrizes gerais de planejamento e organização do Estabelecimento, em consonância com a Secretaria de Estado da Educação;
- II – decidir as prioridades a serem atendidas pelo Estabelecimento;
- III - decidir as medidas administrativas e pedagógicas a serem adotadas para a organização e funcionamento do Estabelecimento;
- XI – cumprir e fazer cumprir a legislação em vigor (...).

Estando os trabalhadores da escola subordinados ao poder de decisão do seu diretor e este, por sua vez, subordinado à SEED, pode-se afirmar que a estrutura funcional do trabalho da escola, apresenta as características da divisão do trabalho industrializado. Entende-se que a organização de vários trabalhadores num mesmo espaço requer uma estrutura de divisão das atividades de forma que possibilite maior produtividade. Entretanto, não significa que existe uma divisão do poder de decisão e, também, uma divisão entre o pensar e o fazer.

Na sociedade industrializada essa divisão do trabalho assenta-se na divisão entre o pensar e o fazer, onde uns têm o controle do trabalho do outro, onde a disciplina é imposta pelo que decide e deve ser respeitada pelo trabalhador, resultando numa unidade de comando, de trabalho e de produção. Essa forma de divisão do trabalho requer uma administração sustentada num rigoroso controle para garantir a eficiência econômica.⁶⁴ Ocorre que na escola a divisão do trabalho não se assenta nos princípios da divisão entre o pensar e o fazer. A divisão do trabalho na escola entre professores e diretores constitui-se em uma divisão do trabalho intelectual (Carvalho, 1989:119). O diretor da escola não tem em suas mãos o controle da produção e das decisões a respeito das políticas do sistema de educação do qual faz parte, como por exemplo, das diretrizes, das metas, dos projetos e dos programas. O diretor na escola responde a perspectiva política decorrente da estrutura organizacional burocrática do Estado. A perspectiva mais imediata em relação à função do diretor, é a de manter a ordem e disciplina da escola, devendo, para tanto, *cumprir e fazer cumprir* as determinações decorrentes de leis, projetos e programas propostos pelo sistema. Dessa forma, o sistema mantém centralizado o poder das decisões e o controle do que é desenvolvido na escola.⁶⁵

2.2 DÉCADA DE 1980: entusiasmo descentralizante e controle

No cenário da década de 80, fortifica-se a luta pela “redemocratização”, que envolve também, o campo educacional. Entra em cena a defesa pela participação e autonomia como alicerce à proposta de descentralização. No Paraná, o retorno político a essa luta da sociedade toma um rumo um pouco diferente. Segundo Lima, (2000:2-3), “as políticas adotadas pelos governos que administraram o Paraná, desde 1983, tiveram como cerne uma preocupação com a desconcentração de várias esferas do Aparelho do Estado, dentre elas a educação”. Utiliza-se uma nova roupagem para a requerida descentralização pela via da desconcentração

⁶⁴ O pensamento da Teoria da Administração voltado para a administração na sociedade industrializada pautado nos princípios de eficiência e produtividade econômica é representado pela chamada Escola Clássica que reúne os estudos da administração científica de Taylor, a administração geral de Fayol e a administração burocrática de Weber.

⁶⁵ Para Carvalho (1989:120), “a burocratização representa um mecanismo de centralização do poder e, numa sociedade de classes, isso se dá à classe dominante uma maior capacidade de tomar e impor as suas decisões”.

administrativa, “entendida como uma delegação na execução de tarefas, mas não como possibilidades de redistribuição de poder e de autonomia administrativa” (Fávero, 1999:110).

Marcado por essa característica de desconcentração o Paraná registra no Governo José Richa (1983/1986)⁶⁶ o início do processo de municipalização, a escolha do diretor pelo voto⁶⁷ e a criação dos Núcleos Regionais de Educação. No Governo Álvaro Dias (1987/1990)⁶⁸ a ênfase fica para o Ciclo Básico de Alfabetização e o Currículo Básico para as escolas estaduais do Paraná.

O Governo Richa elege como característica fundamental de seu programa educacional a “participação popular” assentada na “democratização do poder pela participação das comunidades organizadas, nas decisões relacionadas com a educação”. Nesse quadro, também denominado por Richa de “democracia participativa”, propõe a descentralização da SEED e a superação da postura tecnoburocrática.

Para o Governo Richa, os problemas da tecnoburocracia da gestão da escola são decorrentes da atuação dos especialistas da educação (pedagogos) no desempenho da função diretiva da escola. O governo critica-os por considerá-los distanciados da sala de aula, diante do que “terminam se desinteressando pela totalidade do objeto de trabalho (...) e transformam-se, com o passar do tempo em ‘educadores’ incapazes de entender os problemas mais significativos do ensino, da educação e, conseqüentemente, da sociedade”. Segundo o governo, com a atuação dos especialistas “a escola assumiu o modelo gerencial das indústrias, assim como sua forma de trabalho, (...) foi dividida inteiramente em duas classes: os que executam e os que controlam”.

A saída, prevista pelo Governo, é de duas ordens. Uma é o “abandono do pessimismo e o descomprometimento” dos trabalhadores da escola, e a outra é a “valorização docente

⁶⁶ O Governo José Richa, eleito pelo PMDB, teve como secretária da educação a Professora Gilda Poli. O programa do Governo Richa para a educação foi apresentado como “Políticas da SEED/PR: fundamentos e explicitações” em 1984. As citações não referenciadas, desse período, referem-se a este documento.

⁶⁷ A primeira indicação de diretores pelo voto, no Paraná, ocorreu 17 de junho de 1983, sob as determinações do Decreto/lei nº 455/83, de 13/04/83, que garantia a participação da comunidade escolar, alunos do 2º grau, professores, funcionários (mesmo analfabetos). Os votos eram sem peso e objetivava indicar os três mais votados para a composição da lista tríplice encaminhada para o governador. A segunda indicação, que ocorre no final de 1985, o diretor eleito é nomeado pelo governador, conforme o Decreto-lei nº 7.961/84. Mais sobre o tema ver Bertran, 1997.

⁶⁸ Governo Álvaro Dias, eleito pelo PMDB, teve como secretário da educação Belmiro Valverde Jobim Castor.

como profissional necessário à sociedade”. Seriam então os professores que deveriam assumir as funções diretivas da escola como a supervisão, orientação, secretaria e a direção.

Excluindo a presença de especialistas nas funções diretivas da escola terminaria com a “divisão do trabalho”, democratizando as relações através da aproximação da ação diretiva ao processo de ensino-aprendizagem. Com isso, entende-se que o governo estaria também propondo condições para superar o mal que acompanha os especialistas: o *pessimismo* e o *descomprometimento*. Para a SEED/PR, o *pessimismo* ou *hábito de responsabilizar os outros* “incorpora-se no comportamento denominado ‘descompromissado’ ou ‘descomprometido’ com qualquer fenômeno, problemas, injustiças ou objetivo”. Comportamento esse que geraria todo o fracasso da escola, decorrentes da ação do seu administrador direto.

A crítica que se situa no bojo das discussões acadêmicas sobre o papel dos especialistas, para o caso do Paraná, parece estar um pouco fora de foco, uma vez que no quadro dos trabalhadores do Sistema Estadual de Educação do Paraná não existe carreira para diretor, ou seja, concurso exclusivo para ser diretor de escola. Os especialistas são contratados via concurso público para atuarem na função de orientador educacional ou supervisor escolar. Para ocupar a função de diretor era indicado ou escolhido um profissional da escola entre os professores ou especialistas (orientador educacional e o supervisor escolar) do quadro próprio do magistério estadual.

Essa desvalorização do especialista para o desempenho da função de direção de escola é entendida, também, como uma justificativa para excluir qualquer especialista da escola. Foi o que ficou evidenciado quando o Governo Richa não ofertou concurso público para as funções de orientação educacional e supervisão escolar, nas quais só pedagogos com as devidas habilitações poderiam participar. Ao apostar *no compromisso* ou *comprometimento* do professor em detrimento da competência técnica - entendida como qualidade específica do especialista para exercer a direção da escola -, pode evidenciar um canal possível para manter ainda mais centralizado o poder das decisões educacionais. Essa é uma posição que destrutura qualquer defesa de democratização da gestão da escola. Segundo Heemann (1986:46-62), o pressuposto manifesto no discurso oficial do governo Richa, recorre à indicação do diretor pela comunidade como garantia da democratização da educação. O discurso pressupõe que “a postura democrática do diretor está firmemente vinculada à legitimidade do seu mandato”. Assim, a comunidade participa na indicação do diretor, já

caracterizado conforme a regulamentação estatal. É nesse contexto, que é possível inferir que o diretor se faz necessário para cumprir determinações e fazê-las serem cumpridas e, para tais ações, o diretor não precisa de competência técnica. Precisa muito mais de alguém com maior proximidade do grupo de trabalhadores da escola.

O Governo Álvaro Dias (1987/1990), elege como elemento norteador das ações educacionais para o Estado do Paraná, a “democratização da escola em todas as dimensões de seu funcionamento e na melhoria de seu nível de competência”.⁶⁹ Para tanto, propõe romper com o privilégio administrativo em detrimento do pedagógico; dar às escolas maior autonomia possível em relação à gestão de seu cotidiano, concentrando recursos financeiros na própria escola para que a administração do dia-a-dia seja desburocratizada e simplificada;⁷⁰ aproximar a escola de sua comunidade; implantar o Ciclo Básico de Alfabetização e fortalecer a formação e aperfeiçoamento de docentes.

Por outro lado, diz que “serão aperfeiçoados os instrumentos de controle e auditoria junto a todas as unidades que possuam certa autonomia financeira” e acrescenta: “o que se espera, na atual conjuntura, é o apoio da comunidade no sentido de unir esforços, multiplicar e inovar formas de atuação, racionalizar a utilização dos recursos públicos” assim como, “discutir e assumir tarefas atuando de forma concreta”.

A proposta de *democratização da escola*, do Governo Álvaro Dias, não inclui preocupação com os diretores escolares. Nem mesmo o Currículo Básico do Paraná, produzido em 1990, refere-se ao processo de gestão da escola, que envolve os orientadores, supervisores, administradores, comunidade, APM, grêmio estudantil. Os diretores são citados pelo secretário da educação, na apresentação do documento *Projeto Pedagógico 1987-1990*, ao dizer que para o avanço da educação paranaense é necessário a “colaboração decidida e entusiástica dos educadores e administradores”. Esse pequeno trecho demonstra que há um entendimento de que existe uma separação funcional entre os professores e diretores escolares, o que leva a crer que, o que é proposto aos professores não abrange o trabalho dos diretores

⁶⁹ As políticas de educação do Governo Álvaro Dias, foram apresentadas através do documento *Projeto Pedagógico 1987 – 1990*, SEED/PR, Curitiba, 1987. As citações não referenciadas, desse período, referem-se a este documento.

⁷⁰ Através do Sistema de Recursos Descentralizados – SIRD, o Instituto de desenvolvimento Educacional do Paraná - FUNDEPAR repassava recursos financeiros para a manutenção das escolas estaduais, até duas vezes por semestre, mediante apresentação de projeto pela escola, o qual era rigorosamente analisado antes de ser aprovado.

das escolas. Estes devem acompanhar aqueles para que realizem o que é de sua competência conforme determinado nos programas ou currículo básico. Nesta perspectiva, a função do diretor da escola caminha na direção do Movimento das Relações Humanas e do comportamento administrativo onde a organização do sistema educacional é compreendida como uma divisão de trabalho orgânico e natural e que requer uma administração que se preocupe em garantir a integração funcional. A funcionalidade administrativa pauta-se nos critérios de eficácia técnica ao nível intrínseco do sistema, aliado ao da eficiência técnica como critério extrínseco ao sistema educativo.⁷¹

2.3 DÉCADA DE 1990: autonomia e responsabilização

2.3.1 Início dos anos 1990: autonomia engessada

No início dos anos 90, a função do diretor é delimitada a partir das políticas educacionais do Governo Requião (1991/1994)⁷². Sob o codinome *construindo a escola cidadã* e “pautada na escuta atenta das demandas da rede”, o Governo propõe-se “valorizar o magistério, assegurando melhoria de ganhos, apoio a toda espécie de criatividade docente, voltada à melhoria do trabalho nas escolas, capacitação permanente e respeito ao trabalho em andamento”. Propõe-se, ainda que de forma complementar, “a efetiva descentralização do poder, ampliando a autonomia administrativa e financeira das escolas bem como, buscando incentivar a participação da comunidade escolar no projeto pedagógico da escola e na escolha de seu diretor”.

Essas linhas gerais da Secretaria de Estado de Educação norteiam a política educacional apresentada em quatro princípios: a consolidação da gestão democrática; estabelecimento de comunicação direta da Secretaria com escolas e dessas com a comunidade;

⁷¹ Sobre o Movimento das Relações Humanas e outros enfoques da Teoria da Administração, conferir Motta, 1991.

⁷² Gestão 1991/1994, teve como Governador Roberto Requião de Mello e Silva, do PMDB, e como Secretário da Educação Elias Abrahão. As citações, quando não referenciadas desse período, referem-se às políticas educacionais apresentadas no documento “Paraná: Construindo a Escola Cidadã”, produzido em 1992, pautado no pensamento do professor Moacir Gadotti e na experiência da UNIJUI/ RS, através da professora Eronita Silva Barcelos.

incentivo às escolas para que elaborem e executem autonomamente seus projetos pedagógicos; e a criação de um sistema de avaliação permanente do desempenho escolar.

Ocorre que esses “princípios” das políticas educacionais do governo Requião recobrem múltiplas facetas. É importante ter em mente que, no momento, a conjuntura internacional registra um quadro de recessão e desemprego que atingem os EUA, o Japão e muitos países da Europa. As alternativas para a superação desse quadro, leva a constituição de blocos econômicos.⁷³ A reorganização política em blocos econômicos para manter a hegemonia no comércio mundial não inclui a elevação dos direitos sociais, desconsiderando qualquer forma de participação da população nos processos decisórios. Uma nova forma ideológica de pensar as relações de produção toma corpo.

As propostas educacionais do governo Requião caracterizam-se pela articulação com o momento político e econômico de *ajuste estrutural* para uma *nova ordem mundial*: consolidação das bases do projeto neoliberal. Requião diante da necessidade do desenvolvimento social “não se propôs a alterar a estrutura de distribuição de renda, apenas apresentou projetos de financiamentos subsidiados ou isenção de impostos como forma de fomentar certos setores da economia”.⁷⁴ No campo educacional, registra a retórica da “efetiva descentralização do poder” que na prática se traduz em retirada das eleições diretas para diretor de escolas⁷⁵ e a implantação do Programa de Municipalização.⁷⁶

Ainda com referência à proposta de “efetiva descentralização do poder”, pautada na política de gestão democrática, o Governo Requião volta suas ações para a “autonomia administrativa e financeira das escolas” desfocando as discussões do plano de interesse de participação na tomada de decisões sobre as políticas educacionais do estado. A autonomia segundo o Governo, visa construir um caminho para a “co-manutenção das escolas em regime de colaboração com municípios e a comunidade incluindo empresas públicas e privadas”.

⁷³ São três os blocos que se organizaram para a disputa da hegemonia do comércio mundial: a Comunidade Européia; o Nafta (Canadá, o México e os EUA) e os Tigres Asiáticos (Japão, Singapura, Coréia do Sul e Taiwan).

⁷⁴ Revista Resoluções do V Congresso Estadual da APP-Sindicato, Curitiba/PR: outubro/1994, p. 9.

⁷⁵ Com o Decreto nº 849/91, substitui as eleições diretas por uma consulta à comunidade. E com o Decreto nº 2.091/93 institui o processo de consulta à comunidade.

⁷⁶ Segundo Lima, A. (2000), o processo de municipalização do ensino fundamental do Estado do Paraná tem seu início em 1983 com a criação de convênios com as prefeituras municipais para a contratação de pessoal técnico-administrativo, serviços gerais e professores. Esta modalidade de convênio ocorre até meados de 1991,

Com essa ação, Requião, propõe “localizar o papel da escola e da educação na sociedade” abrangendo a articulação do desenvolvimento administrativo e pedagógico do ensino com a realidade social através de convênios financeiros ou “mutirão” para a melhoria das condições físicas e pedagógicas da escola.

Para viabilizar a proposta de “autonomia administrativa e financeira das escolas” o Governo Requião implementa o *Fundo Rotativo: pró-escola*, que tem por objetivo “viabilizar com maior agilidade repasse de recursos aos estabelecimentos de ensino da rede estadual, para manutenção e outras despesas relacionadas com a atividade educacional”.⁷⁷ De um modo geral, os recursos financeiros são distribuídos mensalmente, conforme o número de alunos matriculados na escola estadual os quais deverão ser aplicados conforme o Manual de Instrução, repassado para todas as escolas.⁷⁸ O Manual esclarece, entre outras coisas, o percentual de recursos que podem ser gastos com materiais permanentes, materiais de consumo e serviços, assim como, delimita o que entende por cada um deles.

Ao analisar o *fluxo de operacionalização* do Fundo Rotativo (quadro 3), observa-se que a definição da cota dos recursos por escolas e a elaboração do manual de instrução para a aplicação dos recursos mantém o caráter centralizador. Quem define a quantidade de recursos e quem faz a análise final da prestação de contas é o Instituto de Desenvolvimento Educacional do Paraná - FUNDEPAR. O grau de participação dos Núcleos Regionais de Educação, dos estabelecimentos de ensino e da comunidade no momento de decisão sobre a distribuição dos recursos para as escolas é zero. Por isso, pode-se afirmar que o Fundo Rotativo não rompe com a estrutura burocrática e centralizadora que permeia as ações do sistema educacional estadual só pelo fato de repassar recursos para as escolas administrarem. Esse caráter de descentralização de recursos, oculta o caráter autoritário, decorrente das orientações dos organismos multilaterais, que consiste em transferir a responsabilidade da administração financeira para a escola e a comunidade assumirem gradativamente.

quando é implantado o Programa de Municipalização. Em 1994, o índice de municípios com matrículas municipalizadas chegava a 84,64%.

⁷⁷ Através da Lei Estadual nº 16.650 de 16 de julho de 1992, o governo cria Fundos Rotativos nas Escolas Estaduais e nas Delegacias de Polícia.

⁷⁸ O Manual de Instrução do Fundo Rotativo inclui outros critérios de distribuição dos recursos como: número de turmas, turnos de funcionamento, porte da escola, área física do prédio e outros indicadores como escola agrícola, entretanto o que prevalece é o número de alunos matriculados.

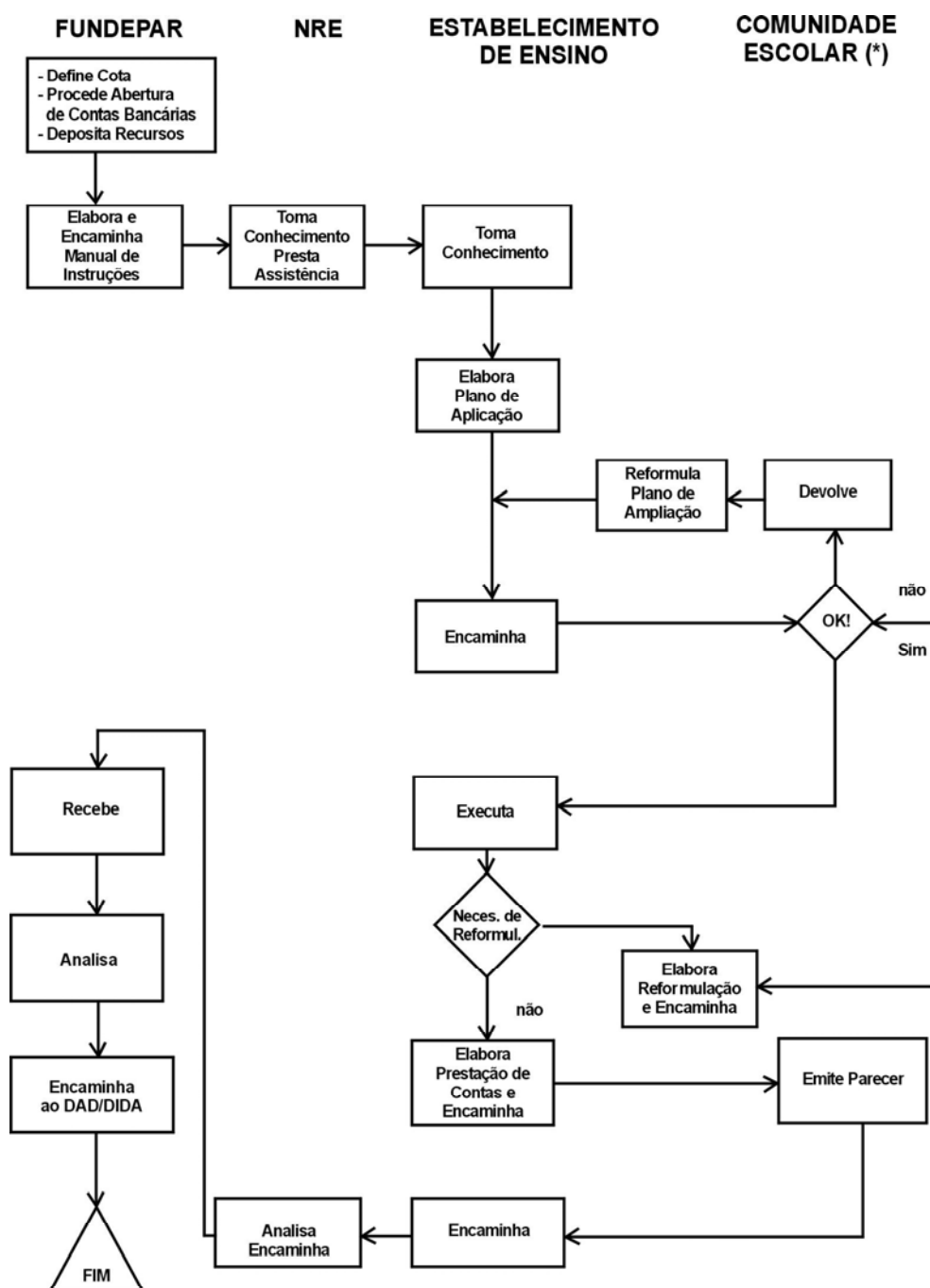
Por outro lado, ao ficar para a escola elaborar o plano de aplicação dos recursos - mesmo que delimitado pela normatização - e para a comunidade escolar aprovar e emitir parecer sobre esse plano, é possível visualizar um espaço político que pode se constituir em resistência a estrutura autoritária vigente. O ato de a comunidade acompanhar a forma de aplicação dos recursos na escola e garantir que todos os recursos sejam aplicados na escola, se constitui num caminho para desenvolver novas discussões sobre a educação. Ou ainda, revela-se em um canal para exercitar o envolvimento e desenvolver uma cultura de participação, de um número maior de pessoas da comunidade, nas questões escolares.

Ao mesmo tempo em que a regulamentação absorve o principal campo democrático engessando a autonomia nas decisões, ela possibilita a produção de um espaço para o exercício da discussão coletiva que pode, por sua vez, transformar-se em uma forma de construir resistência. Primeiro, em relação à forma centralizada como tradicionalmente são tomadas as decisões na escola, para depois, tomar corpo e força para resistir à centralização, ao autoritarismo e outras ações políticas decorrentes do sistema de ensino, que comprometem a efetivação de uma escola democrática.

São nesses espaços possíveis que se insere a importância do trabalho do diretor da escola. Ao tratar da relevância administrativa, Sander (1995) refere-se à importância de oportunizar a participação. Para esse autor, “quanto mais participativo e democrático o processo administrativo, maiores as oportunidades de ser relevante para indivíduos e grupos, e maiores suas possibilidades para explicar e fomentar a qualidade de vida humana coletiva na escola e na sociedade” (p. 50).

O Fundo Rotativo, apesar de não romper com a estrutura centralizadora, abre canais de participação no processo de administração da escola. Também não supera o engessamento burocrático do trabalho do diretor, entretanto, possibilita certa flexibilização no atendimento das necessidades primordiais da escola.

Quadro 3 – Fluxo de Operacionalização do Fundo Rotativo: pré-escola do Paraná



Fonte: PARANÁ/SEED/FUNDEPAR. Fundo Rotativo: pré-escola, Manual de instruções, 1992

Voltando aos princípios norteadores da política educacional do Governo Requião, especialmente o de “consolidação da gestão democrática” e de “incentivo às escolas para que elaborem e executem autonomamente seus projetos pedagógicos”, percebe-se que em relação ao primeiro, vislumbra-se uma possibilidade de democratizar a escola pela “autonomia administrativa e financeira”, através de programas como o *Fundo Rotativo*. Já em relação ao segundo, o “incentivo” à implantação do projeto pedagógico e dos conselhos de escola, deu-se “por determinação” do Secretário da Educação, apresentando prazo definido para que o projeto fosse construído e, ainda, deveria atender às devidas instruções. Essa forma de “incentivo”, além de impedir a viabilização de um projeto pedagógico construído nos preceitos da autonomia, rompe, mais uma vez, com a possibilidade da “consolidação da gestão democrática”, ao inviabilizar a construção coletiva do projeto pedagógico da escola.

Um outro ponto conflituoso está na elaboração do regimento da escola. A SEED/PR não considerou as normas fixadas pelo CEE/PR para que cada escola de 1º e 2º graus (Ensino Fundamental e Médio) elaborasse o seu regimento escolar, e “simplesmente boicotou o trabalho do Conselho e, de forma imoral e ilegal, passou a determinar às escolas um modelo de regimento conflitante com as normas do CEE” (Miranda, 1993:7).

Diante desses princípios, programas e ações políticas do Governo, duas assertivas podem ser inferidas sobre a função do diretor. Primeiro, as políticas educacionais não se caracterizam em propostas para a transformação das relações entre os profissionais da escola. Elas fazem parte do rearranjo social da política neoliberal, reproduzindo as relações do modo de produção, mantendo o mesmo *status quo*. E, decorrente desta, as políticas do Governo Requião, centralizam as decisões e impõe as ações sob um discurso de “incentivo” como forma de cercear o estabelecimento de um palco de debate democrático que garante o envolvimento de toda a comunidade interna e externa da escola.

Para melhor explicitar a função do diretor de escola no Governo Requião é preciso, ainda, recorrer às orientações subjacentes dos organismos multilaterais, que se expressam nas políticas governamentais, já explicitadas no primeiro capítulo. Nesse período, estão se desenvolvendo as discussões relacionadas ao Plano Decenal de Educação para Todos (1993) e a Conferência Nacional de Educação para Todos (1994), financiadas pelo Banco Mundial e outros organismos multilaterais. O destaque destas orientações repousa na preocupação com a autonomia financeira da educação, a racionalidade e a produtividade, sendo necessário para

tanto, profissionalizar a administração educacional para atuar com maior eficácia⁷⁹. O Governo Requião, juntamente com seu secretário Elias Abrahão, mantém um discurso de “continuidade” do plano de trabalho do governo anterior. Na verdade, esse discurso alinhado às orientações dos organismos multilaterais de viés econômico expressa um continuísmo necessário para manter as políticas educacionais. O diretor de escola é requerido para garantir esse continuísmo via projetos, como o Ciclo Básico de Alfabetização, o Currículo Básico e o Fundo Rotativo. Estes projetos precisam de um “agente de prestação de serviço” com a responsabilidade de garantir a eficácia na *execução* dos programas e projetos.

Dessa forma, a função do diretor de escola no Governo Requião, se constituiu em controle político, ideológico e burocrático do discurso de “gestão democrática”. Conforme o entendimento de Hachem (2000:197), a gestão 1991-94 representou a transição entre a forma democrática da gestão escolar que se buscava construir até então, e aquela que incorpora a transposição linear dos princípios de gestão empresarial para a gestão escolar”. Assim, permanecem centralizadas em nível da estrutura superior do sistema educacional as decisões e o controle da execução. Ao diretor da escola é assegurado um grau de envolvimento nas decisões de forma que essas não interfiram na base estrutural da organização do sistema. A autonomia do diretor é entendida no contexto da descentralização de recursos que chegam na escola com destino carimbado, portanto, uma autonomia engessada. Dessa forma, a autonomia do diretor circunscreve-se na “liberdade de escolha” da melhor forma consensual para executar ou gerenciar os projetos e programas educacionais propostos pelo Sistema.

⁷⁹ O termo eficácia está sendo utilizado na ótica da chamada escola psicossocial. A “eficácia refere-se ao nível de desempenho administrativo na consecução dos objetivos institucionais”. Cf: BARNARD, Chester I. The Functions of the Executive. Cambridge, Harvard, University Press, 1938, p. 44. Apud, Sander, 1995: 46.

2.3.2 Ainda a Década de 90 – segundo *round* : compartilhar X individualizar

A partir de 1995, a função do diretor é constituída no contexto das políticas de educação sob o comando do governador Jaime Lerner⁸⁰. Através do Plano de Ação denominado de “Plano ABC: Alunos na escola, Bons professores e Comunidade participando”,⁸¹ são coordenados os programas e ações do primeiro e segundo governos Lerner. O Plano ABC, apresenta princípios norteadores da política educacional do Paraná, culminando com grandes metas denominados de *programas & projetos* para o sistema estadual de ensino público.

O Plano ABC parte do pressuposto da “gestão compartilhada como condição para a promoção da excelência na educação”. Para o governo a “gestão compartilhada está centrada no trabalho de pessoas organizadas coletivamente em torno de objetivos comuns”, diante do que, a Secretaria de Estado da Educação – PR, se propõe “incentivar e apoiar a escola para que realize sua tarefa educacional transformando-se numa força viva de desenvolvimento cultural na comunidade”.

Essa forma de gestão compartilhada, para a SEED/PR,

contribuirá para a construção de uma sociedade democrática, econômica, política e culturalmente participativa, onde o cidadão tenha condições de pleno desenvolvimento individual, comunitário e social mediante processos essenciais e permanentes de educação em todas as modalidades possíveis: já propostas ou a serem criadas.

É surpreendente a amplitude do crédito depositado no processo de gestão da escola, atribuindo-lhe a responsabilidade pela formação ou transformação da sociedade. O pressuposto, das políticas do Lerner, de *gestão compartilhada para as escolas*, permeia todas as propostas, apresentadas como *prioridades e metas*, do Plano ABC.

No Plano “A”: *Aluno permanecendo com êxito na escola, vivenciando novas e significativas oportunidades educacionais*, o governo propõe a necessidade de “revisão e aperfeiçoamento do currículo e da gestão escolar mediante avaliação do rendimento escolar dos alunos”. Na continuidade, propõe, ainda, que o dirigente da escola busque obter um grau

⁸⁰ Jaime Lerner, do PDT, assume o governo do Paraná em 1995. Em 1999, é reeleito pelo PFL. No primeiro mandato a Secretaria da Educação foi ocupada por Ramiro Wahrahaftig, e no segundo mandato, por Alcione Saliba (1999 a agosto 2002).

⁸¹ PARANÁ. SEED. *Plano ABC*. 1995. No início do primeiro mandato do governo Lerner, este plano foi distribuído em forma de caderno e cartazes para todos os Núcleos Regionais de Educação e todas as escolas estaduais do Paraná. As citações desse período não referenciadas, fazem parte desse documento.

de qualidade diferenciada no resultado da aprendizagem dos estudantes através da gestão compartilhada e as parcerias públicas ou privadas. Ocorre que, o rendimento do aluno, ou seja o grau de aprovação dos estudantes é proposto como critério para avaliação da gestão da escola. Sendo que, o responsável pela gestão da escola é o diretor, ao avaliar o trabalho da gestão da escola, está sendo avaliado o trabalho do diretor.

No Plano “B”: *Bons professores desenvolvendo suas competências nos âmbitos profissional, pessoal e cultural, com sistematização e continuidade*, tratam da necessidade de formação atualizada dos trabalhadores da educação para garantir a gestão compartilhada. Segundo o governo, é necessário a “promoção de seminários de imersão na cultura contemporânea para a compreensão dos paradigmas norteadores da excelência na educação e da gestão compartilhada”. Para o governo e a SEED/PR, a garantia do exercício da gestão compartilhada se dará “mediante a capacitação de todas as instâncias do sistema educacional e fortalecimento dos instrumentos coletivos existentes nas escolas e municípios”. Para o governo a gestão compartilhada deve ser uma bandeira de todos os que atuam na escola. Somados aos trabalhadores do sistema vem os instrumentos coletivos, conhecidos como Associação de Pais e Mestres, com o objetivo de promoção da gestão compartilhada. É curioso que o órgão colegiado da escola não é diretamente referenciado ao tratar da gestão compartilhada. Ele fica subentendido ao falar de “todas as instâncias do sistema educacional”.

Assim compete ao diretor promover a devida articulação entre escola e comunidade, para *compartilhar* responsabilidades em relação à resolução dos problemas da escola. Sabe-se, entretanto, que a maioria dos problemas existentes na escola são decorrentes do financiamento da educação e compartilhar denota partilhar com a comunidade os problemas de falta de recursos da escola.

O Plano “C” das prioridades: *comunidade participando efetivamente nas decisões junto ao sistema para alcance dos objetivos educacionais*, propõe a “realização de parcerias e criação de entidades jurídicas sem fins lucrativos para a integração de segmentos da comunidade junto ao sistema educacional, visando sua efetividade e satisfação da população”. A tônica desse quadro de prioridades é a organização das Associações de Pais e Mestres para viabilização de projetos e parcerias. Com isso fica evidenciado em que termo se faz necessário a gestão compartilhada e, em que grau de preocupação se assenta o trabalho do diretor.

No palco da gestão compartilhada e da excelência da escola se articulam os princípios norteadores das políticas educacionais do governo Lerner: “Toda a escola paranaense deve ser um centro de excelência”. É nesta máxima que se assentam os sete princípios norteadores do Plano de Ação:

- “A escola é promotora e gestora de suas metas no caminho da excelência”.
- “As parcerias com a comunidade fortalecem o alcance das metas de excelência”.
- “O fortalecimento da gestão descentralizada da SEED/PR constitui apoio ao desenvolvimento da competência do sistema”.
- “O envolvimento da comunidade externa e interna à escola é fator essencial para uma avaliação com êxito”.
- “A valorização do profissional da educação é alcançada pela construção da identidade profissional, mediante desenvolvimento da competência”.
- “A sistematização e o acesso às informações constituem base para a efetividade do processo decisório e de inovações educacionais”.
- “A flexibilização de mecanismos do sistema garante o atendimento às peculiaridades das diversas modalidades de educação e às características diversificadas dos alunos”.

Observa-se que todos esses princípios supõem a ação de um dirigente na escola. Dessa forma, já é possível perceber o quanto o trabalho do diretor é requerido para a efetivação das metas políticas do Governo Lerner. Para da SEED/PR, a “busca da excelência pressupõe o conhecimento e o desenvolvimento das potencialidades da escola, a partir de suas características peculiares, assumindo onde e como cada comunidade escolar pretende chegar”. Com isso, é atribuído à escola o poder de ser “promotora e gestora de suas metas no caminho da excelência”.

Esse atributo configura uma *certa* perspectiva de autonomia no gerenciamento da escola que, de certa forma, encanta, incorporando nas práticas do processo de direção a tentativa de construir um projeto que expressa a mudança pretendida, no âmbito administrativo, ético e pedagógico. O entusiasmo, dura pouco. Logo é acrescentado que o projeto deve ser construído de tal forma que “permita a avaliação do processo e dos produtos criados no coletivo”. Avaliação esta, que leva em consideração o grau de excelência na efetivação das políticas como elas são propostas pelo governo. E aponta, como segundo

princípio, as *parcerias com a comunidade* as quais fortalecem o alcance das metas de excelência. As novas ações nesta direção de parcerias ou de gestão compartilhadas decorrentes da “autonomia” de ação da escola, são sempre aprovadas e enaltecidas, pela SEED/PR, como modelo de sucesso de gestão.

A autonomia da direção da escola, proposta pelas políticas educacionais do Governo Lerner até aqui apresentadas, é delimitada no âmbito da gestão compartilhada e da excelência da escola. A requerida autonomia ao desenvolver um projeto político e pedagógico para a escola, permanece condicionada à capacidade do diretor promover parcerias com a comunidade para com ela compartilhar a manutenção e assim promover o seu desenvolvimento e atingir o grau de excelência. Para o Governo Lerner, a excelência é entendida “como um grau de qualidade a ser alcançado mediante aperfeiçoamento contínuo” a qual, “deve orientar-se por dois aspectos: satisfação dos envolvidos e efetividade dos resultados”. Todos os *programas & projetos*⁸² propostos pelas políticas do Estado, assentam suas possibilidades de *efetividade de resultados* na gestão compartilhada.

Essa pressão pelo compartilhamento da gestão da escola com a comunidade é reafirmada no Jornal *Educação – canal aberto para um novo tempo* (1996:2)⁸³, onde o Secretário Estadual da Educação Ramiro Wahrahfatig, apresenta “os três eixos da transformação”, como sendo o Plano ABC, porém inverte a sua ordem para “CBA”. Inversão esta que não é por acaso.

O secretário Ramiro, ao apresentar o plano “C” como primeiro eixo para a transformação da escola, justifica-o considerando que a *comunidade participativa*, “com a sua ação através das APMs e dos Conselhos Escolares têm melhor gerenciamento, definem melhor suas metas e têm maior fiscalização”. Observa-se, inicialmente, que ao falar em *comunidade*, primeiro refere-se às Associações de Pais e Mestres como órgão necessário para *melhorar o gerenciamento*.

⁸² Os *Programas & Projetos* do Plano de Ação 95/98, estão divididos em seis itens: descentralização do sistema educacional, valorização do profissional da educação, acompanhamento e apreciação do desempenho do sistema educacional, agilização de mecanismos operacionais, expansão e diversificação de oportunidades educacionais e articulação intersecretarial para suporte a projetos educacionais.

⁸³ O Jornal *Educação: canal aberto para um novo tempo*, produzido pela SEED/PR, entrou em circulação a partir de março de 1996, com periodicidade mensal ou bimestral. O jornal era encaminhado diretamente à residência dos professores e especialistas da rede estadual de ensino. Segundo o editorial do primeiro número (março/96), a função do jornal é que ele seja “um canal aberto para o entendimento das mudanças e para a participação e a troca de idéias sobre o que está sendo transformado”.

Esta forma de entender e propor a organização e o gerenciamento da escola, inverte a estrutura da gestão escolar, proposta pelo Conselho Estadual de Educação, que é assumida pela Secretaria de Estado da Educação e consolidada no Regimento Escolar. Nessa estrutura escolar, o Conselho Escolar ocupa o primeiro nível de poder na escola. Ele é um “órgão colegiado de natureza consultiva, deliberativa e fiscal, com o objetivo de estabelecer o Projeto Político Pedagógico da escola, critérios relativos à sua ação, organização, funcionamento e relacionamento com a comunidade, nos limites da legislação compatíveis com as diretrizes e política educacional traçadas pela SEED”⁸⁴. Na sequência aparece a equipe de direção, professores e grêmio estudantil. As Associações de Pais e Mestres aparecem como órgão complementar da estrutura organizacional da escola que tem entre seus objetivos “contribuir para a melhoria e conservação do aparelhamento do estabelecimento escolar e colaborar para o sucesso de ações previstas no Projeto Pedagógico do estabelecimento de ensino voltadas para a assistência ao educando”.

Com a elevação das Associações de Pais e Mestres, como órgão maior dentro da organização funcional dos trabalhadores da escola, tem-se, mais uma vez, o chamamento da comunidade para garantir a manutenção da escola e o desenvolvimento de projetos, seja através da aplicação dos recursos públicos repassados pelo governo, ou seja através de arrecadação de recursos privados⁸⁵. Essa forma, também evidencia em que patamar deve estar centrado as preocupações de quem dirige a escola. Neste caso, o diretor deve preocupar-se com a manutenção da escola para transformá-la em “escola de excelência”. Esse tipo de envolvimento garante um grande dispêndio de tempo, impedindo a possibilidade de envolvimento do diretor com outras ações.

A prescrição da gestão da educação e da escola no plano prioritário das políticas educacionais para promoção da *excelência* sob os paradigmas de qualidade e, ainda, como *satisfação dos envolvidos e efetividade dos resultados*, gera uma certa inquietude. Diante disso, cabe se perguntar o que leva um governo ressaltar, comprometer e responsabilizar a tal ponto a gestão da escola.

⁸⁴ Função do conselho escolar proposto pela CEE/PR, como modelo, sendo incorporado nos regimentos escolares aprovados pela SEED/PR.

⁸⁵ Recursos privados é entendido aqui como todo o recurso que não é proveniente do Estado, como por exemplo: contribuição dos pais para com a APM, arrecadação através de eventos, doações ou patrocínios.

No direcionamento e implementação das políticas educacionais do governo Lerner é possível encontrar algumas respostas. Toda a política educacional é implementada a partir de dois programas financiados por bancos internacionais: o Programa Qualidade no Ensino Público do Paraná – PQE, financiado pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD (mais conhecido como Banco Mundial) e o Programa Expansão, Melhoria e Inovações no Ensino Médio – PROEM, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Esses dois programas enfatizam o processo de gestão conforme orientações definidas pelos organismos multilaterais, numa perspectiva de eficiência e eficácia econômica na gestão da educação e da escola, como foi descrito no primeiro capítulo.

O Programa Qualidade no Ensino Público do Paraná - PQE⁸⁶ está voltado para o ensino fundamental visando aprimorar a qualidade do ensino e conseqüentemente melhorar o rendimento escolar e aumentar a escolaridade. O PQE compõe-se de cinco áreas de investimentos⁸⁷ nas quais são desenvolvidos subprojetos. A gestão escolar compartilhada e de excelência é evocada e exigida em três áreas de atuação: Rede Física, Materiais Pedagógicos e Desenvolvimento Institucional, os quais abrangem mais de quinze subprojetos. Nas outras duas áreas de atuação, a da Capacitação dos Recursos Humanos da Educação e a de Estudos e Pesquisa, envolve mais especificamente a gestão do sistema.

A gestão compartilhada é estimulada através do “Prêmio de Excelência na Escola”,⁸⁸ divulgado pelo *Caderno de Gestão Escolar: caminhos para a gestão compartilhada*.⁸⁹ O Caderno tem por objetivo “orientar de forma objetiva e prática, aos membros da comunidade escolar, em especial seu diretor, a respeito de questões diretamente relacionadas à gestão escolar, de modo que promovam a **eficácia de desempenho da escola como um todo, orientada para a excelência**” [grifo no original]. Evocando a qualidade do ensino a partir de

⁸⁶ O PQE é co-financiado pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, para ser executado no período de 1995 a 1999, entretanto durou até o segundo semestre de 2001. Envolveu uma ação conjunta entre a SEED/PR e a FUNDEPAR. O investimento total previsto de US\$198,4 milhões passou para US\$ 224 milhões – sendo US\$ 128 milhões verbas do próprio governo do Paraná e US\$ 96 milhões BIRD/Banco Mundial. Cf. PARANÁ – SEED. *Jornal Educação*, Curitiba – Paraná, nº 23, março 2002, p. 4.

⁸⁷ As cinco áreas de atuação são: rede física, materiais pedagógicos, capacitação dos recursos humanos da educação, desenvolvimento institucional e estudos e pesquisas.

⁸⁸ Esse Prêmio, constituiu-se apenas como um “processo cujo objetivo foi criar um modelo de referência para a gestão das escolas da rede” estadual – a gestão compartilhada. In: PARANÁ/SEED. *Prêmio de Excelência das escolas: resultados da auto-avaliação – 1996*. Curitiba, 1997a.

uma gestão competente e democrática da escola, o Caderno de Gestão Escolar (1995) “apresenta informações e orientações que objetivam instrumentalizá-los [diretores] para a efetivação da gestão compartilhada”.

No desdobramento do PQE, a gestão compartilhada pode ser entendida em duas direções: a administrativo-financeira e administrativo-pedagógica, sem contudo uma excluir a outra. A gestão compartilhada administrativo-financeira é requerida em especial para a consecução dos subprojetos do PQE que envolvem o repasse de recursos financeiros diretamente para as Associações de Pais e Mestres, tais como: a aquisição de equipamentos de informática, Módulo Livro Didático, Módulo Escolar, Módulo Biblioteca e para os projetos de reformas da rede física da escola. A Associação de Pais e Mestres da escola recebe todas as orientações do projeto mais os recursos para a sua execução. Ela deverá, em consonância com o diretor da escola, aplicar os recursos segundo as determinações do projeto e posteriormente prestar contas a SEED, através do órgão competente. A preocupação maior dessa forma de gestão está voltada para a aplicação dos recursos financeiros, cujos objetivos podem estar pautados em vários interesses, sejam eles descentralizador, desconcentrador, transferência de responsabilidade, ou ainda, voltados à desburocratização, à autonomia ou à democratização.

Outros subprojetos do PQE requerem uma gestão compartilhada que atenda os aspectos administrativos no campo das relações pedagógicas, isto é, que envolvem o ensino-aprendizagem, mas visando sempre resultados quantitativos referentes ao rendimento escolar, aos padrões de funcionamento das escolas públicas, à reorganização administrativa, à excelência na escola, entre outros. Os subprojetos do PQE, com essa característica são: universidade do professor, *paranaeducação*, correção de fluxo, educação especial, “da rua para a escola”, aprendiz do futuro, estudos complementares de férias, *vale-saber*, *vale-ensinar*⁹⁰ e avaliação do rendimento escolar.

⁸⁹ O *Caderno de Gestão Escolar*: caminhos para a gestão compartilhada, 1995, produzido pela SEED/PR e coordenada por Heloisa Lück, a mesma que mais tarde vai elaborar o programa RENAGESTE e o caderno Gestão em Rede.

⁹⁰ Os projetos vale-saber e vale-ensinar, oferecem uma bolsa-estímulo mensal ao professor, inicialmente o valor era de R\$ 100,00. Quando foram implantados não abrangia os diretores e os coordenadores das escolas. Para participar o professor ou coordenador deve apresentar um projeto de estudo ou de ensino ou de pesquisa na sua área de trabalho. Após aprovado pelo NRE, em 1995, o processo de execução era acompanhado por professores do ensino superior. Atualmente, a sistemática de acompanhamento passou para os diretores de pólos de escola (cada polo conta com aproximadamente 13 escola estaduais e o diretor é escolhido entre os diretores dessas escolas).

A gestão compartilhada administrativo-financeira e administrativo-pedagógica, ocorre somente no âmbito de execução das políticas educacionais e têm sob sua responsabilidade os paradigmas de excelência de resultados do ensino nos padrões economicistas decorrentes da organização da estrutura social. O que vai implicar na competência e autonomia da direção em construir parcerias para manter e melhorar a estrutura física e pedagógica da escola e, dessa forma, poder garantir um maior grau de eficácia do ensino.

O Programa de Expansão, Melhoria e Inovação do Ensino Médio – PROEM,⁹¹ apesar de ter sido assinado em 1997, para início das atividades em 1998, foi discutido e proposto junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID em 1992, ao mesmo tempo em que foram realizadas, junto ao Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial) - BIRD, as propostas e reformas do ensino fundamental através do Programa de Qualidade do Ensino Público do Paraná - PQE.⁹² Apesar dos projetos PQE e PROEM estarem atrelados a bancos diferentes, ambos seguem as mesmas orientações políticas e educacionais divulgadas em conferências como a Conferência Mundial sobre Educação para Todos – 1990, em documentos como o Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, e em outras reuniões também em nível internacional. Políticas educacionais estas que pressupõe um Estado com função equalizadora, que pela via educacional possa sanar as imperfeições do mercado e promover a inserção no processo de reestruturação econômica.

Essa política está explícita no objetivo central do PROEM⁹³ que é de “aumentar a eficiência, equidade e eficácia do sistema público do ensino médio do Paraná e fortalecer a capacidade gerencial do sistema educacional”. Para o Programa, “o trinômio: eficiência, eficácia e equidade, mais do que objetivos constituem-se em requisitos que devem presidir estrategicamente as ações propostas no projeto, de modo a proporcionar impactos qualitativos no panorama atual no Ensino Médio”. Nos mesmos moldes de formatação e de políticas do

⁹¹ O PROEM é parte integrante da política da Secretaria de Estado da Educação do Paraná para o Ensino Médio. É co-financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento com um investimento total de US\$ 222 milhões, sendo US\$100 milhões provenientes do BID e US\$ 122 milhões do governo do Paraná. O período de execução é de 1998 a 2002.

⁹² Dados sobre o PQE e PROEM são, também, apresentados e analisados em duas dissertações: Silva, 1999 e Deitos, 2000.

⁹³ Dados encontrados no Documento Síntese do Programa Expansão, Melhoria e Inovação do Ensino Médio do Paraná – PROEM, da SEED/PR, setembro/1996.

PQE, o PROEM está estruturado em três áreas de atuação ou sub-programas: fortalecimento da gestão do sistema educacional, melhoria da qualidade do ensino médio e modernização da educação técnica profissional.

A área *fortalecimento da gestão do sistema educacional* é constituída através do Projeto RENAGESTE – Rede Nacional de Referência em Gestão Educacional do Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED⁹⁴. O RENAGESTE defende três bandeiras: gestão compartilhada, autonomia da escola e escolha de dirigente. Centra o seu trabalho na promoção de encontros, cursos de formação para diretores e principalmente divulga informações. A maior parte das informações repassadas através da revista é decorrente de experiências nacionais e internacionais relacionadas à gestão da escola. O Projeto RENAGESTE, acentua as orientações sobre a gestão compartilhada com o enfoque nas parcerias. Isso pode ser confirmado na chamada de um editorial:

Como vocês sabem, as parcerias são, atualmente, umas das melhores formas para dinamizar e facilitar a gestão das comunidades escolares, trazendo maior participação e qualidade ao ensino público. Se sua escola já tem uma boa experiência com parcerias, não hesite. Divulgue-a, encaminhando seu relato para Gestão em Rede.⁹⁵

A gestão compartilhada, no entendimento do PROEM, se justifica por dois critérios básicos. Um deles envolve as APMs como parceiras para aplicação dos recursos que, para chegar à escola, passam por elas como entidades denominadas “sem fim lucrativo”. O outro critério, envolve a necessidade de parcerias, tanto com a APM, como com outras entidades privadas para a manutenção e desenvolvimento do ensino. A autonomia do diretor da escola precisa ser entendida no direcionamento dado à gestão compartilhada conforme orientações dos organismos multilaterais e políticas educacionais do Governo Lerner. Segundo Deitos (2000:30),

a orientação para a diversificação das fontes de financiamento, sugerida pelo Banco Mundial, converge com as propostas de gerenciamento do PROEM, especialmente no que se refere à transferência dos recursos e responsabilidades para as APMs das escolas, postulando que a comunidade deve cada vez mais participar como parceira. Esse

⁹⁴ O Projeto RENAGESTE, a partir de 1997, cria um vínculo de comunicação entre todos os estados da federação através da revista Gestão em Rede. Publicada pelo CONSED, sob a coordenação da Heloísa Lück é dedicada à divulgação específica da teoria e práticas da gestão escolar.

⁹⁵ O editorial está convidando todos os gestores e educadores a participar de um número especial sobre parcerias. Cf. Gestão Em Rede, março de 2000:3.

processo, defendido como “autonomia das escolas”, reveste-se progressivamente de privatização na área.

A luta dos educadores por maior autonomia da gestão da escola manifestada em diferentes congressos, conferências e espaços de comunicação,⁹⁶ tem que enfrentar a cruzada neoliberal que, conforme apresentada por Moraes⁹⁷ (apud Deitos, 2000:17) preconiza insistentemente “a privatização **também** das atividades sociais anteriormente apresentadas como beneficiárias do desmonte do Estado-empresário. Agora, educação, saúde e previdência estão sob o fogo cerrado da artilharia ‘modernizadora’ e privatizante” (grifo no original).

Por outro lado, é necessário que se tenha claro que a autonomia e privatização não são interdependentes. A privatização passa necessariamente pela autonomia e não vice-versa. Ocorre que muitas vezes o caminho para autonomia democrática da gestão ou para a privatização da escola podem apresentar-se pela mesma via. O que une ou distancia autonomia e privatização é a clareza ou obscuridade teórica e prática com que são conduzidas as políticas e orientações que chegam até a escola.

Nesta direção de autonomia privatizante, também pode ser entendido o “Prêmio Nacional de Gestão Escolar”.⁹⁸ O prêmio foi criado para

estimular o desenvolvimento da gestão democrática na escola, privilegiando a ação coletiva, com o estabelecimento de acordos e parcerias, a participação de todos os segmentos da comunidade escolar no processo de tomada de decisões e o compromisso com uma aprendizagem de qualidade, como respostas aos interesses da sociedade.⁹⁹

A parceria e participação, a que se refere o prêmio, seguem os parâmetros da privatização conforme orientação dos organismos multilaterais. Por outro lado, a autonomia e parcerias são fatores importantes na gestão da escola, mas devem ser construídos numa perspectiva democrática. O diretor é um dos agentes responsáveis na consolidação de um

⁹⁶ Como por exemplo: Revista de Educação da CNTE, Cadernos de Resoluções da CNTE, Caderno Pedagógico da APP – Sindicato/PR.

⁹⁷ MORAES, Reginaldo C. Corrêa. *Liberalismo e Neoliberalismo* – uma introdução comparativa. Campinas, SP: IFCH/UNICAMP: Primeira versão, n° 73, nov/97.

⁹⁸ O Prêmio Nacional de Referência em Gestão Escolar é uma iniciativa conjunta do CONSED, UNDIME, UNESCO e Fundação Roberto Marinho, implantado em 1998, e tem como estratégia a mobilização contínua de toda a comunidade escolar, voltada para a identificação, análise e reflexão dos mecanismos e procedimentos da gestão e da função social da escola. O Projeto RENAGESTE, é um dos divulgadores do evento e das experiências premiadas.

⁹⁹ Prêmio Nacional de Referência em Gestão Escolar – 2001, Manual de Auto-Avaliação, CONSED, 2001, p. 5.

caminho privatizante ou democrático no processo de gestão da escola. Para tanto, é necessário que o diretor tenha, acima de tudo, clareza das questões políticas que envolvem a escola.

Os discursos apresentam a função do diretor numa dimensão quase que messiânica que o encanta com a possibilidade de ser o responsável pela transformação social. No entanto, escondem um caminho conservador e privatizante. O *Caderno Educação*, de março de 1996, assim orientava os diretores:

Se você é diretor, pense em mobilizar todos os esforços da escola para ações que melhorem a vida dos alunos e da comunidade. As ações pedagógicas não podem ser dissociadas das administrativas. É preciso melhorar o padrão da qualidade do ensino e criar mais oportunidades educacionais fora da escola. Sua missão é fazer da escola um espaço de cidadania para alunos, professores e funcionários. (n.º 1:08)¹⁰⁰

Dessa forma, é reforçada a função de liderança do diretor enquanto responsável para mobilizar esforços com o objetivo de melhorar o padrão de qualidade e transformar a escola num “espaço de cidadania”. Na verdade, o discurso mexe com os desejos de mudança e ao condicionarem a sua ação a um caminho de reprodução, obscurecendo a capacidade de mudança e, por fim, transformando as políticas do estado (conservadoras e autoritárias) como os sonhos possíveis. O diretor se sente a um só tempo o salvador da pátria e o traidor, o rei e o súdito, o empregador e o trabalhador.

2.4 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

A função do diretor, na década de 60 e 70, mantém a característica política e intelectual do período em que se configura o Estado liberal-intervencionista, como uma ‘autoridade’ que ‘presidirá’ o trabalho dos que atuam na escola. Nesse período, de intervencionismo acentuado são ampliados os aspectos tecnocráticos (leis, decretos, regulamentações e outros) que obriga o diretor a atuar *em consonância* com o órgão superior. O diretor “presidirá” desde que atenda aos objetivos propostos pelos tecnocratas da mantenedora, os quais são produzidos por indivíduos que não atuam na escola.

¹⁰⁰ Orientação dada pela superintendente da educação, Professora Corina Ramos, aos diretores para melhorar a vida na escola. Cf. *Caderno Educação*, nº 1 de 1996: 8.

O período de transição democrática (década de 80), no que tange a função do diretor, é marcado pela necessidade de romper com as estruturas autoritárias de poder e com o quadro catastrófico do analfabetismo, os Governos do Paraná, José Richa e Álvaro Dias, diagnosticam os problemas da gestão e do diretor da escola, mas o tratamento segue um rumo totalmente diverso. Ao invés de romperem com a estrutura administrativa e os critérios de qualidade empresarial, desarticulam os especialistas diante da possibilidade de assumirem a direção de escola; introduzem propostas de autonomia, no entanto, implementam um maior controle e centralização; convocam a participação da comunidade na escola, mas não tratam da formação técnica e pedagógica dos diretores para a construção desse caminho democratizante. É bom lembrar que os professores ocupantes de cargos de direção, muitas vezes, saem direto da sala de aula para a direção da escola, sem passar por um mínimo de orientação ou formação. Esse quadro é agravado pela falta de especialistas para atuarem na orientação educacional e supervisão escolar¹⁰¹, como função de apoio técnico e pedagógico à função do diretor.

O início dos anos 1990, foi marcado pela intolerância ao autoritarismo exacerbado e pela luta em favor das garantias constitucionais, especialmente pela democratização das relações buscando a participação, o desejo de falar, denunciar e construir novas formas de serem ouvidos. No cenário argumentativo das políticas do Governo Requião, o público das escolas vê ressoar seus desejos e sonhos: *participação* e *autonomia* “para elaborem e executarem autonomamente seus **projetos pedagógicos**”. O vazio vem sempre depois. Diante das propostas e ações contraditórias, as palavras proferidas perdem o seu sentido e significado. Apagam-se as luzes, o ato ressoa por longo tempo até ficar a certeza da solidão do imaginário.

Quanto à política educacional, tanto da primeira como da segunda gestão (em andamento) do Governador Jaime Lerner, são decorrentes de empréstimos em bancos internacionais: o BID e o BIRD. E os empréstimos são concedidos segundo determinadas políticas estratégicas que devem ser implementadas pelo concessionário. Essas “orientações e condicionalidades requeridas, tanto pelo BID como pelo BIRD, movem-se a partir das determinações historicamente construídas pelo capitalismo em nível internacional” (Deitos, 2000:156).

¹⁰¹ O concurso público para os cargos de orientador educacional e supervisor escolar, interrompido no Governo Richa (1983 a 1986), voltou a ser realizado somente oito anos mais tarde em 1991, no Governo

Nesse entendimento, a educação do Paraná segue e se adequa à tendência educacional proposta pelos países desenvolvidos aos países considerados em desenvolvimento. Para Deitos (2000:164), “a adequação visa e dissimula a continuidade da política educacional entranhada nos interesses econômicos e políticos privatistas, nacionais e internacionais”.

Ao definir a função e o papel do diretor escolar é preciso levar em consideração esse contexto, pois é nele que se apresenta a justificativa do enfoque acentuado na gestão da escola como necessidade para a consecução da política educacional do governo. Segundo a Secretária de Educação Alcione Saliba (gestão 1999/2002), “organizar o sistema de administração da rede escolar é a maneira de usar melhor o dinheiro que temos”.¹⁰² E ao avaliar os programas e projetos das políticas educacionais desenvolvidas nos Governos Lerner, Alcione Saliba destaca duas conseqüências que, segundo ela, “permanecem como um legado para o futuro: o sucesso no processo de descentralização, que produziu um sistema público mais ágil, transparente e efetivo na coordenação de suas ações e o envolvimento da comunidade com o futuro da escola”.

O enfoque da direção escolar fundado em discurso democratizador da *gestão compartilhada e autonomia*, demonstrou através das ações que vêm configurando-se como estratégia de modernização conservadora e não de modernização com face democrática (Cury¹⁰³ apud Gonçalves, 1994). Mudaram-se algumas expressões de “eficiência” e “eficácia” para “excelência”, mas permaneceu o mesmo significado para a função do diretor de escola, entendido como “a busca da satisfação dos envolvidos e efetividade dos resultados” cumprindo o papel de legitimador das políticas educacionais. Ao situar as políticas de gestão da escola do Governo Lerner, no quadro da Teoria Geral da Administração, observa-se que elas não conseguem distanciar-se da concepção conservadora da gestão da escola, representada pelas escolas clássicas e psicossocial.

É do entendimento de todos que uma organização democrática necessita de disciplina, ordem e organização, porém não de maneira que engessa toda forma de participação e de autonomia. A forma de organização e da implementação das políticas educacional do Paraná

Requião. O concurso público foi realizado através de prova e títulos, que garantia a classificação para escolha de vaga.

¹⁰² PARANÁ. SEED. *Dez anos de Educação no Paraná*. Abril, 2001, p. iv.

¹⁰³ CURY, Carlos R. J. A administração da Educação Brasileira: a modernização e o neoliberalismo. RBPA 9(10) 51-70, jan/jun 93.

amplia a função do diretor da escola. É interessante observar que, na mesma medida em que ampliam as atividades são individualizadas ao diretor as responsabilidades do sucesso ou do fracasso da escola. Essa responsabilização segue tanto na direção dos aspectos administrativo-financeiros – tendo que presidir e responsabilizar-se por toda a forma de aplicação e prestação de contas dos recursos, além de buscar parcerias para atingir o grau de excelência –, como dos aspectos administrativo-pedagógicos coordenando a execução da proposta pedagógica do ensino.

A centralização na função do diretor de toda a responsabilidade de “gerir” a escola coloca-se de forma contraditória ao discurso de *gestão compartilhada* do próprio governo. Isso pode ser constatado através do Decreto governamental, n.º 4.313/2001, para escolha dos diretores:

As funções de diretor e vice-diretor dos estabelecimentos públicos estaduais de ensino básico abrangem as responsabilidades de gerir tanto os processos formativos dos alunos, quanto os recursos administrativos, humanos, financeiros e patrimoniais, colocados à disposição da instituição, bem como a relação da instituição de ensino com a comunidade. (Art. 1º)

Essa posição explícita da individualização das responsabilidades segue um caminho diferente daquele que é proposto no discurso da *gestão compartilhada*, onde propõe o envolvimento da comunidade nas decisões decorrentes da gestão da escola. Na verdade, esse é o discurso que subjaz a toda política de *gestão compartilhada*: transformar a escola num mercado competitivo com um *gerente* capaz de produzir resultados com excelência. Caso o resultado não garanta a competitividade da escola, a responsabilidade recai sobre o seu gerente – diretor.

Por sua vez, o Conselho Estadual de Educação – CEE/PR, ao orientar as escolas para a elaboração do regimento escolar, delibera numa direção contrária à da SEED/PR. Para o CEE/PR, a principal atribuição da direção escolar é “coordenar a elaboração e a execução da proposta pedagógica, eixo de toda e qualquer ação a ser desenvolvida pelo estabelecimento” (Deliberação, n.º 016/99). E, para completar, o CEE/PR recomenda a “adoção do órgão colegiado de direção, em atenção ao princípio da democratização da gestão escolar”.

Não foi por acaso que em 2001 (Decreto nº 4.313), o Governo do Paraná alterou o “processo de eleição” para “processo de escolha” dos diretores para as escolas estaduais de

ensino fundamental e médio do Paraná. Nesse ano, o processo de escolha foi realizado em duas fases, ambas de caráter eliminatório. De acordo com esse novo processo de escolha a “primeira fase se constitui em uma prova escrita de conhecimentos gerais, inclusive sobre gestão pedagógica e administrativa” e a “segunda fase se constitui em realização de votação direta e secreta pela comunidade escolar” (Art.3º, I e II). E conceitua como comunidade escolar: os pais, os professores e os funcionários da escola e “segmentos profissionais” dos Núcleos Regionais de Educação. A determinação da prova escrita garante a SEED “que o diretor tenha como pressuposto os princípios da Gestão Compartilhada” (Hachem, 2000:203). Por outro lado, a inclusão de votos de representantes do NRE garante ao governo o direito de interferir diretamente na escolha do diretor da escola.¹⁰⁴

A alteração para o “processo de escolha” dos diretores das escolas, subjaz a necessidade de um diretor com capacidade para cumprir as ações gerenciais propostas à função e, também, cumprir um papel que lhe é intencionalmente conduzido sem ser explicitado por meio da legislação.

Até esta etapa da pesquisa, tem-se que historicamente as funções e papéis propostos ao diretor através da legislação e políticas educacionais visam garantir a manutenção e reprodução do sistema. É com o Decreto Estadual n.º 4.313/2001- sobre a escolha dos diretores das escolas estaduais do Paraná – e com Deliberação n.º 016/99 do CEE/PR – que regulamenta a elaboração do regimento escolar – que se registra uma incongruência política no sistema. Onde a primeira garante a conservação e a segunda possibilita a mudança na forma da gestão da escola. No próximo capítulo, a pesquisa busca configurar a função do diretor no contexto das relações desenvolvidas na escola no seu processo de gestão.

¹⁰⁴ Conforme o Art. 3º, segundo parágrafo - O peso dos votos do segmento família será cinco; o dos profissionais da escola será três; e o dos profissionais do NRE será dois. Esse foi um dos pontos polêmicos desse processo de escolha dos diretores de escolas.

3 A FUNÇÃO E O PAPEL DO DIRETOR NO CONTEXTO ESCOLAR

No primeiro capítulo, com base em pesquisa documental, buscou-se reconstituir a função do diretor no movimento da organização da estrutura nacional da educação. Historicamente, o diretor tem desempenhado uma função pautada no modelo gerencial, sendo preponderante a ação funcionalista, burocrática e centralizadora. De certa forma, a década de 80 é marcada pela transposição de uma figura de linguagem de cunho autoritário para uma nova nomenclatura: democracia, participação, autonomia. Característica esta que, na última década, pressupõe, de certa forma, um papel de responsabilização ao diretor pelo sucesso ou o fracasso da escola, segundo os padrões de qualidade definidos pela reorganização mundial do mercado, sob a ótica neoliberal.

No Paraná, objeto de estudo do segundo capítulo, as políticas educacional refletem esse cenário nacional e em alguns casos, antecipa as políticas nacionais de educação. Na segunda metade dos anos 1990, pautadas nas orientações dos organismos multilaterais, as políticas para a educação do Paraná focalizam, como meta da função do diretor, a viabilização da “gestão compartilhada” sob a égide da “satisfação dos envolvidos e efetividade dos resultados”.¹⁰⁵ Dessa forma, o estado do Paraná recupera a importância da gestão da escola como canal necessário para viabilizar com a comunidade o compartilhamento do financiamento da escola, sob a justificativa de autonomia. Esse emaranhado ideológico em que repousa as políticas de gestão educacional torna-se mais evidente diante da delimitação da função do diretor da escola no Paraná. A década de 90, culmina com a incongruência das duas últimas medidas políticas

¹⁰⁵Expressões apresentadas no Plano de Ação – ABC das políticas governamentais do governo Lerner.

oficiais sobre a função do diretor da escola. Uma, com característica democratizante, oriunda de normatização do Conselho Estadual da Educação do Paraná (Deliberação n.º 016/99) assegura o *colegiado* como órgão máximo de direção, o qual “será presidido pelo diretor do estabelecimento de ensino, na qualidade de dirigente do projeto político-pedagógico”. E, para completar, especifica que “a direção escolar tem como principal atribuição coordenar a elaboração e a execução da proposta pedagógica, eixo de toda e qualquer ação a ser desenvolvida pelo estabelecimento”.

A outra, com caráter centralizador e reprodutivista, provém da Secretaria de Estado da Educação do Paraná (Decreto nº 4313/01), que propõe como abrangência da função do diretor, juntamente com a do vice-diretor, as “responsabilidades de gerir tanto os processos formativos dos alunos, quanto os recursos administrativos, humanos, financeiros e patrimoniais, colocados à disposição da instituição, bem como a relação da instituição de ensino com a comunidade”. Diante disso, é possível perguntar: como se constitui o trabalho do diretor em meio a esse jogo de forças e, ainda, em meio aos interesses dos trabalhadores da escola?

Questionamento este, que faz retomar as perguntas que motivaram a pesquisa e estão apresentadas na Introdução desse trabalho: Como o grupo de trabalho da escola – diretor, coordenador pedagógico, professor e funcionário - entendem a função do diretor? Qual é o papel que o diretor desempenha na escola? É possível o diretor desenvolver um papel que priorize a democratização do processo educativo dentro da escola? E qual seria a função e o papel do diretor no entendimento dos que trabalham na escola?

Neste capítulo, pautado em entrevista com os diretores, coordenadores, professores e funcionários e tendo presente as condicionalidades decorrentes do sistema, busca-se visualizar e explicitar a *função* e o *papel* do diretor no movimento das ações e relações desenvolvidas na escola.

3.1 SITUANDO A ORGANIZAÇÃO DAS ESCOLAS

A estrutura organizacional dos estabelecimentos estaduais de ensino do Paraná, neste momento¹⁰⁶, é composta por: I - Conselho Escolar; II - Equipe de Direção: direção e direção auxiliar; III – Equipe Pedagógica: supervisão de ensino, orientação educacional, corpo docente, conselho de classe; IV – Equipe de Apoio Administrativo e Pedagógico: secretaria, biblioteca, mecanografia, serviços gerais; V – Órgãos Complementares: Associação de Pais e Mestres e Grêmio Estudantil.

O Conselho Escolar é composto por representantes da equipe pedagógica, dos professores, dos funcionários, alunos e pais de alunos, tendo como presidente nato o diretor do estabelecimento de ensino. Para o cargo de direção é designado pela SEED um professor ou especialista de educação que tenha sido aprovado em prova escrita e escolhido pelo voto direto e secreto dos colegas professores, funcionários, pais de alunos e, atualmente, também por representante do NRE. A designação do diretor é para três anos, permitindo uma recondução consecutiva e duas alternadas.¹⁰⁷

Do grupo de diretores entrevistados, todos pertencem ao quadro de efetivos de pessoal da Secretaria de Estado de Educação aprovados em concursos de provas e títulos. Dos seis diretores entrevistados, cinco são professores e apenas um é orientador educacional. Três diretores estão exercendo o segundo mandato consecutivo e três diretores foram eleitos pela primeira vez.

Já os professores, funcionários e coordenadores pedagógicos entrevistados foram selecionados aleatoriamente, dentre os funcionários da escola.

A análise das entrevistas esteve circunscrita no quadro de categorias e conceitos (quadro 1) apresentado na Introdução deste estudo.

¹⁰⁶ Este período refere-se ao segundo semestre de 2002.

¹⁰⁷ Conforme o Decreto nº 4.313, de 27/06/01, que dispõe sobre a escolha de diretores para os estabelecimentos estaduais de ensino. Art. 3º - I – A primeira fase se constitui em prova escrita de conhecimentos gerais, inclusive sobre gestão pedagógica e administrativa, de caráter eliminatório. II – A segunda fase se constitui em realização de votação direta e secreta pela comunidade escolar, só podendo dela participar os candidatos considerados aptos na primeira fase. Art. 8º - O candidato escolhido será designado para o exercício da função de diretor por um período de três anos, contados a partir da data de designação, permitida uma recondução consecutiva e duas alternadas, cabendo a Secretaria de Estado da Educação definir a data da sua designação.

3.2 CARACTERIZAÇÃO DA FUNÇÃO DO DIRETOR DE ESCOLA POR ELE MESMO

3.2.1 (Pré) visão da função do diretor

Ao assumirem a direção pela primeira vez, os diretores sentiram-se distantes da função, todos se surpreenderam: “Eu sabia que seria difícil, a gente sempre via a diretora correndo de lá pra cá. Mas, é muita coisa. Todos querem que você tenha uma resposta para tudo”. Surpresa que denota a falta de compreensão da função que está assumindo, pois é algo distinto e distante daquela dos demais trabalhadores da escola: “É uma experiência diferente, que eu acho que todas as companheiras deviam passar para entender os dois lados! Aqui é um lado e lá na sala de aula é outro lado”.

Esse distanciamento que o professor tem da ação administrativa e da organização da escola revela-se numa compreensão empirista da função do diretor: “Eu imaginava ter uma situação de chegar aqui e ter condições de trabalhar no aspecto pedagógico com os professores e estar junto, acompanhando e eu não consegui! Eu não tive condições, então eu tenho acompanhado o pedagógico, mas de longe”.

Diante da dificuldade de entendimento de sua função o diretor usa do grau comparativo com o seu trabalho anterior para configurar a função do diretor como diferente da de professor, “a direção toma um pouco mais de você que em sala de aula, você tem mais responsabilidades, você tem que conduzir as decisões mais acertadas, porque se você acertar, você conduz bem as coisas, e se você errar, para você retomar se torna difícil”. Dessa forma, já é possível perceber o quanto o diretor se sente responsável pela gestão da escola, revelando um distanciamento com os que com ele trabalham.

3.2.2 O encontro com a realidade intra-escolar: líder & autoridade

No desenvolvimento do trabalho como diretor, a função parece se delinear. Ao olhar para dentro da escola o diretor se vê hierarquicamente superior e sente-se *mais responsável* para *conduzir* a escola. Essa responsabilidade mistura-se com a sensação de ter poder: “a função do diretor, é trabalhar sempre dobrado, porque você sabe que a escola é você”. Para tanto, segundo o diretor, é preciso “(...) muita liderança! Ser um líder de verdade, que consigo

caminhar de uma forma para ir alcançando tudo o que eu quero”. Essa na verdade é uma sensação de prazer que emana do prestígio e influência decorrentes da ocupação de uma função considerada mais importante dentro da organização funcional da escola.

É interessante que, ao falar sobre o diretor enquanto *autoridade* na escola, a resposta do diretor é confusa: “Não, eu não me vejo como uma autoridade. Eu me vejo no momento liderando a escola, comandando a situação, organizando, liderando... Eu me vejo como o carro chefe, não como uma autoridade”.

O entendimento de autoridade, expressado pelo diretor, parece estar ligado ao autoritarismo. O que denota uma preocupação com os estigmas de palavras: não uma *autoridade*, mas um líder que *dirige e comanda* a escola. O que é pois comandar senão também dirigir como um superior, mandar, elevar-se acima de, dominar? Mudam-se os termos, mantendo a similitude no significado.

Por outro lado, também se pode dizer que essas são atitudes de quem está buscando caminhos para construir um espaço democrático. Para alguns “As decisões têm que ser do tipo formiguinha. Você tem que caminhar de pouquinho em pouquinho para conseguir atingir o objetivo”. Aqui o diretor reconhece que o espaço de trabalho é, às vezes, escorregadio, e ele enquanto no *comando da situação*, precisa ir conquistando e construindo um novo espaço.

Eles também se expressam assim:

Eu não quero que eles me vejam como o poderoso aqui em cima. Eu quero que eles encontrem uma pessoa que forma um conjunto com eles. Eu não quero que eles me vejam como a pessoa que vai tomar as decisões. Eu quero tomar as decisões em conjunto para que a gente consiga erguer um trabalho.

Vê-se que os diretores querem um trabalho coletivo, mas reconhecem que o grupo vê um certo grau de superioridade naquele que ocupa o cargo de direção, provocando um distanciamento em relação aos demais funcionários da escola. Por isso, a necessidade de falar que não querem que os “vejam como os poderosos”. Querem trabalhar e tomar as decisões em conjunto com os trabalhadores da escola.

3.2.3 O (des)encontro com o sistema educacional: burocracia e controle.

Quando o diretor volta o seu olhar para a estrutura organizacional do sistema de educação, do qual faz parte, demonstra, com palavras, a angústia e o vazio da função que ocupa: “tudo é determinado em nível de Estado e na realidade o diretor fica na situação de ter que se adaptar com aquilo que o Estado propõe”. Ou seja, a centralização e a burocracia garantem o lugar do diretor da escola no sistema educacional e na estrutura social mais ampla. Assim um diretor explica essa relação,

No sentido pedagógico, o que nós podemos é fazer dentro das normas estabelecidas pelo Estado. O Estado tem uma linha de ação. Ele determinou uma grade para cada estabelecimento, e dentro desta grade, (...) o diretor pode simplesmente ver alguns projetos que podem ser adaptados e incrementados e tentar enriquecer aquilo que está. Ele não tem uma autonomia para escolher, por exemplo, uma determinada disciplina ou alterar o próprio conteúdo. Ele só tem liberdade para alterar a metodologia, é a única liberdade que ele tem.

Dessa forma, a função do diretor começa apontar para um outro caminho, distante daquele do *poder* desejado e sonhado antes de assumir a direção da escola. Agora, as palavras de ordem são “estabelecidas”, “determinadas”, “linha de ação”, “adaptar-se”, sem falar na “burocracia”: “a gente está na era da informática e há muita burocracia em questão de papéis para você conseguir alguma coisa”. O desejo de *liberdade* para *dirigir* a escola encontra um caminho íngreme.

Nota-se que o envolvimento do diretor com questões secundárias e também burocráticas contribuem para a limitação de suas ações: “É tanto papel que chega na escola, que você passa a maior parte do tempo envolvida com eles, que fica até tonta! Não sei porque tanta tecnologia se toda hora tem papelada para preencher, e pior, sempre tudo em cima da hora”.

Manter o diretor sempre ocupado com ações, programas ou projetos fazem lembrar do “Poder das Organizações” segundo Pagés e seus colegas pesquisadores¹⁰⁸. O poder não é atribuído às pessoas ou a um grupo de pessoas, ele se exerce através das regras, dos dispositivos das técnicas e se enraíza na prática cotidiana da organização estrutural da empresa e, no caso em estudo, do estabelecimento de ensino (Pagés et. al, 1987:98 e 224).

Ainda, no que diz respeito ao poder disciplinador e de controle das regulamentações oriundas do sistema, o diretor desabafa:

eu me sinto um pouco constrangida, em relação aos meus professores, (...) porque têm algumas coisas que a gente poderia aqui dentro da escola mesmo tomar decisões, ver caso a caso, situações, e a gente não pode, porque tem que seguir algumas instruções, algumas normas, algumas leis que impõe que a gente faça do jeito que tem que ser.

Desta forma, segundo a expressão de um diretor entrevistado “o diretor fica de mãos atadas”. O que fica evidenciado é a falta de espaço para o diretor na agenda congestionada de ações, programas, propostas e outros oriundos da SEED, por meio do NRE. Ele não tem tempo para ouvir, pensar e conduzir as necessidades segundo as proposições do grupo de trabalho da escola.

O Núcleo Regional de Educação – que deveria se constituir como programa de descentralização do sistema estadual de ensino – produz um efeito inverso para a gestão da escola. O próprio NRE não se constitui em instância descentralizada da SEED conforme é possível conferir na fala do diretor: “Eu vejo [o NRE] mais como repasse de informação e até uma certa imposição, porque na verdade a gente vai lá [no NRE] e recebe as coisas praticamente prontas. Então você tem que fazer acontecer”.

Na verdade, o que deveria configurar-se num espaço de encontro, de diálogo, de colaboração (o caso dos NREs) transformam-se num local de desencontros. As relações permanecem no âmbito organizativo estrutural centralizado.

3.2.4 O falso conflito administrativo – pedagógico

A sensação desoladora e de uma certa impotência de realizar aquilo que motivou o diretor a assumir a direção, também se manifesta na condução do seu trabalho no cotidiano da escola: “Em termos reais, a minha função hoje é administrar conflitos dentro da escola: administrar recursos humanos, recursos financeiros, administrativos e os recursos físicos da escola (...) e fazer um acompanhamento de longe no aspecto pedagógico”. Observa-se que se consolida exatamente o que lhe é indicado por meio das normatizações, programas do sistema

¹⁰⁸ Refere-se ao Michel Bonetti, Vicent de Gaulejac e Daniel Descendre que produziram o livro “O Poder das Organizações” (1993) com Pagés.

pautados nas “orientações” dos organismos multilaterais que, na verdade, se impõem para a educação.

Ao atentar melhor para as falas dos diretores, a sensação desoladora também denuncia a separação do trabalho na escola entre o administrativo e o pedagógico. Veja o que diz este diretor: “A parte administrativa, um grande setor da escola como patrimônio, não é mais tão difícil [de administrar](...), você sabe que está aí, mas a parte pedagógica, é o que mais te toma tempo e hoje está se tornando a coisa mais difícil de se tratar dentro da escola”.

Vale ressaltar, que toda a ação administrativa sempre está vinculada a uma dimensão política que por sua vez produz uma ação pedagógica. Trata-se, portanto, não de uma desvinculação entre o administrativo e o pedagógico, mas de uma vinculação à ação administrativo-político-pedagógica do Sistema. Cabe salientar, ainda, que essa vinculação se produz pela falta de uma proposta político- pedagógica da escola.

Neste ponto, fica evidenciado que a ação do diretor é conduzida de fora para dentro. Das organizações mundiais para o sistema e, deste, para a escola. Conforme as orientações e normatizações chegam à escola, elas são executadas sem passar por um estudo, uma reflexão, um entendimento por parte de quem vai executá-las e, muito menos, passar por uma verificação de sua vinculação com o projeto da escola.

Quando o diretor denuncia que seu trabalho centraliza-se no administrativo ficando mais distante o pedagógico e, ainda, que o problema do seu trabalho é administrar o pedagógico, é elaborar o Projeto Político e Pedagógico, subentende-se que as suas ações respondem a necessidades de um outro projeto que, evidentemente, não é o da sua comunidade escolar.

Diante de falas como esta: “a minha escola está hoje com o freio-de-mão puxado, eles [a direção anterior] deixaram para traz muita coisa (...) principalmente o Projeto Político Pedagógico, (...) não sei por onde começar, eu acho que essa é a parte mais difícil da minha decisão neste ano”, percebe-se que existe uma angústia dos diretores diante da falta do projeto da escola. Entretanto, parece que essa angústia reflete mais a necessidade de organizar administrativamente a escola, para diminuir os conflitos, do que o interesse de produzir um projeto com possibilidade de romper com a forma centralizadora que o sistema conduz as suas ações, que impedem a efetivação de um grau maior de autonomia da escola.

3.2.5 A gestão (com) partilhada: Conselho Escolar, APM, Comunidade

Ao situar a função do diretor na estrutura funcional dos regimentos das escolas e orientações do CEE/PR, tem-se, no Conselho Escolar, a instância de maior poder dentro da escola. O Conselho “é o órgão colegiado de natureza consultiva, deliberativa e fiscal, com o objetivo de estabelecer o Projeto Político Pedagógico da escola”.¹⁰⁹ Esse grau de importância e de superioridade do Conselho Escolar é também confirmado por alguns diretores: “Hoje o Conselho Escolar é praticamente autonomia dentro da escola, praticamente todas as decisões que são tomadas são passadas por esse Conselho, porque é a parte que rege a escola”. Nessas escolas, percebeu-se que há um projeto na escola, mesmo que não totalmente produzido e assumido por todo o grupo de trabalhadores da escola.

Para outro diretor, o Conselho é importante, mas não representa esse órgão máximo “(...) nem tudo é passado pelo Conselho Escolar, às vezes tem que ser tomada uma decisão rápida que o Conselho nem fica sabendo. Eu vejo que está faltando alguma coisa para se trabalhar...”. Reconhecer que está faltando algo sem, de fato, saber o que é, demonstra a falta de compreensão do que representa o Conselho Escolar e de que forma deve ser sua participação e decisão na escola.

Por outro lado, os diretores confirmam a presença dos membros da Associação de Pais e Mestres - APM e do Conselho Escolar em ações da escola. Porém, especificam que a participação se realiza quase que exclusivamente nas questões financeiras. Antes da fala dos diretores, cabe salientar, que as escolas para estarem aptas a receber os recursos financeiros de programas como Dinheiro Direto na Escola (do governo federal), assim como o Módulo Biblioteca e Fundo Rotativo (do governo do estado do PR) precisam estar com a APM e Conselho Escolar, devidamente regulamentados. Tal exigência, assentada nas questões do financiamento, é uma das razões que garante a presença desses órgãos na escola.

Nós decidimos com a APM e o Conselho Escolar, a não ser coisas pequenas do dia-a-dia, material de limpeza alguma coisa assim, então isso nós temos autonomia para fazer, fora disso, se quisermos comprar um outro objeto, uma televisão, um vídeo, nós só compramos quando há essa determinação. Reunimos o grupo e definimos: Vamos comprar ou não vamos comprar!

¹⁰⁹ PARANÁ. CEE. Deliberação nº 016/99, de 12/11/99. Delibera sobre o Regimento Escolar. CEE, Câmara de Legislação e Normas, Curitiba. PR.

Participar desse nível de decisões não deixa de ser um caminho possível para democratizar as relações da escola. Ocorre que, formas de participação, como esta, desarticulada de um projeto maior, garantem a legitimação das políticas de “partilhamento” do financiamento do ensino. Com as falas de diretores, como a que segue, pode-se confirmar a configuração desse papel legitimador desempenhado pelos membros da APM.

A gente procura soluções por exemplo, com a APM, fazemos algumas promoções, nós temos a cantina da escola. (...) A gente busca fazer um jantar, festa junina. Então com esses meios e mais o Fundo Rotativo, que é da Fundepar, a gente vai tentando cada vez deixar melhor [a escola].

Dessa forma, vai se efetivando a política “mercadológica” para a educação, onde cada escola precisa buscar “soluções” para tornar-se “melhor”, ou seja, tornar-se mais competitiva. E, no final, o sistema vai *premiar* as escolas mais competitivas através de avaliações como o Prêmio Nacional de Gestão escolar, Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e outros.

No que tange à participação dos membros do Conselho Escolar nas questões pedagógicas da escola, ela só acontece se convocada e, ainda, para dar parecer final, não para participar do processo de elaboração e definição de projetos educativos. Veja o que diz um diretor: “Se o problema disciplinar não é muito grande, nós resolvemos com a orientação e o professor; se não resolve, aí chamamos os pais do aluno. O Conselho Escolar só é convocado para decidir expulsões de alunos”.

Observa-se que a existência do Conselho Escolar e da APM não tem garantido uma gestão democrática da escola. Ocorre que tem permanecido nas mãos do diretor todo o processo de organização do Conselho e da APM, assim como a responsabilidade de convocar e de propor a pauta para reunião. O nível de participação desse órgão, segundo a classificação de Bordenave (1994:30-33) se mantém num grau de consulta obrigatória chegando ao máximo ao grau de recomendação de propostas. Dessa forma, os órgãos colegiados da escola se traduzem em órgãos legitimadores de ações e não de propositores de um projeto, de um programa de desenvolvimento para a escola.

A participação dos trabalhadores da escola no tocante às questões pedagógicas ou disciplinares, não é muito diferente. “Reunimos a Orientação e a Supervisão e passamos as informações, a partir dali é que nós tomamos a decisão de conversarmos com os professores

da possibilidade e viabilidade do projeto”. As decisões são tomadas a partir de “informações”, que podem ser entendidas como determinações que chegam até a escola e, a partir daí, são programados as ações da escola.

O diretor reconhece a importância e a necessidade da participação da comunidade: “hoje você tem que trazer a participação de toda a Comunidade Escolar para a parte de dentro das áreas de competência da escola”. Ou ainda: “Uma escola não consegue viver sem a relação pais – família - escola, porque, na verdade, a gente lida com essas crianças, e essas crianças têm família (...)”. Mas, além da dificuldade de compreender, de fato, como se processaria essa participação da comunidade, o diretor esbarra no primeiro ato, que é o chamamento da comunidade. Assim o diretor denuncia:

A política hoje da atual Secretaria [SEED/PR] é a gestão compartilhada. Ela é um pouco complicada, é difícil, por exemplo, além de contar com a grande dificuldade de obter a participação [dos pais] nos programas, projetos e problemas da escola, o aluno também tem uma certa resistência em trazer o pai e a mãe. E você sabe que isso é complicado (...) Então nesse sentido eu ainda acho que eu estou deixando a desejar. Eu acho que não é função só minha (...).

A constatação da dificuldade de exercer mais essa função de articulador da comunidade se justifica, segundo o diretor, tanto pela falta de uma cultura de participação: “eu acho que não é função só minha...”, como pela prática incongruente da SEED e NRE: “então já está difícil você trazer a família para a escola, e eles [SEED/NRE] então colocam que a família não precisa vir para a escola para fazer a matrícula, e depois faz toda essa campanha em cima da mídia, dizendo que a família tem que vir para a escola, tem que participar (...)”. Veja que o diretor desconsidera a sua influência no chamamento da comunidade e na construção de uma cultura participativa.

Em muitos momentos, o diretor consegue perceber a intencionalidade que segue os programas como, por exemplo, o caso da *gestão compartilhada*:

eu vejo que o estado quer realmente que a escola seja responsabilidade da comunidade e da direção da escola. (...) Ele está querendo jogar a responsabilidade em cima de nós. Ele está construindo um caminho para que as comunidades consigam achar uma solução, para que ele possa falar: Eu montei uma boa escola. As coisas estão funcionando bem porque nós impusemos essas coisas. As decisões estão vindo de cima por isso, então, eles impõem as coisas para que você consiga achar um caminho para que ele se livre da responsabilidade e falar assim: Não fui eu! Eu dei a autonomia para eles fazerem as coisas, eles estão pegando direitinho, agora vou ficar sem essa responsabilidade.

Insistentemente é denunciada, pelos diretores, a existência de outros interesses que acompanham a preocupação do estado com a gestão: “eles (SEED/NRE) estão batendo muito em cima desta parte de Gestão Escolar, onde quer que o diretor passe a ser um gestor de um instituto de ensino, que ele ache todas as soluções (...)”.

Esses momentos de clareza e de entendimento de sua função e o seu papel em relação aos programas e propostas do Estado acabam ficando obscurecidos pela falta de forças, ou seja, pela falta de espaço, de conhecimento e de diálogo para construir e firmar novas formas de condução dessas ações denunciadas. Construir novas formas de conduzir a gestão da escola podendo, quem sabe, utilizar-se até dos mesmos programas que chegam até a escola, porém circunscrevendo-os numa dimensão política diferenciada. Redimensionando ou rompendo, quando necessário, para atender a um processo de democratização da educação.

3.3 CARACTERIZAÇÃO DA FUNÇÃO DO DIRETOR PELOS TRABALHADORES DA ESCOLA¹¹⁰

3.3.1 Diretor: líder ou gerente?

Nas entrevistas, percebe-se que a equipe pedagógica, os professores e os funcionários estão atento ao movimento político que envolve a gestão da escola e percebem-no no contexto da gestão do sistema de ensino.

Nesse movimento político educacional mais amplo, em que alguns trabalhadores situam a gestão da escola, eles denunciam a concepção ideológica que permeia a gestão da educação: “Hoje até mesmo a escola pública é considerada uma empresa”. O que difere é que “sua finalidade é a educação, o conhecimento”. E nesse contexto situa a função do diretor: “Toda empresa necessita de administração, de uma liderança que aberta à equipe, congrega e dá o tom final”. Veja-se que mesmo partindo do entendimento de que a gestão da escola está pautada nas características da gestão da empresa, reconhece-se a necessidade de uma postura de liderança “aberta à equipe”, que se supõe democrática, portanto, com capacidade de *congregar*, ou seja, de reunir o grupo em congresso ou em assembléia. Dessa forma superaria

¹¹⁰ Com o objetivo de dinamizar a leitura, a expressão “trabalhadores da escola” é utilizada para referir-se aos coordenadores, professores e funcionários da escola. Neste caso exclui o diretor.

a visão gerencial da empresa capitalista, uma vez que, uma assembléia tem o poder de deliberar, aprovar ou não, encaminhamentos e outros, em benefício de todos.

Esses mesmos trabalhadores dizem que o diretor “tem que ser político, porque senão ele não consegue caminhar com o grupo. Mas, uma política saudável, um político onde exista uma conversação, onde o grupo tome as decisões em conjunto, não a politicagem”. Dessa forma, reafirma o distanciamento de uma gestão empresarial da escola. Os trabalhadores continuam afirmando, o diretor “deve ter uma formação específica”, ou ainda, o “diretor tem que ter uma visão mais ampla e a formação (...) deveria ser diferenciada [em relação às outras funções da escola]”. Porque, segundo os trabalhadores, “por mais que você se preocupe em ler, em estudar, em tentar enxergar aqui e ali, tua visão ainda fica estreita. Está sempre mais voltada para aquela tua disciplina, para aquela tua área de atuação”. Observa-se que a solicitação de formação diferenciada para o diretor é uma necessidade para que se efetive uma liderança “aberta à equipe”.

Nesse entendimento, alguns trabalhadores da escola acreditam que a habilidade natural (a liderança) para dirigir a escola fica subjugada à formação do diretor: “tem pessoas que têm uma habilidade natural para fazer isso [dirigir a escola], que já tem dentro de si essas habilidades, que já consegue articular a direção, mas mesmo assim eu ainda acredito que seria interessante ter uma formação mais específica”. Para esses trabalhadores da escola, o diretor “tem que ter um conhecimento, porque para você saber liderar, você precisa conhecer o trabalho que você está liderando”. E ainda, acrescentam que o diretor sem conhecimento será obediente à estrutura hierárquica: “Se o diretor for aquele diretor obediente, vamos dizer assim, que segue todas as orientações do Núcleo [Regional de Educação], ele é um diretor que está ali fazendo o jogo do Governo. Agora se ele questiona e não aceita algumas imposições, fica mais fácil para mudar a escola e até o professor.”

É interessante observar, que os trabalhadores da escola ao reivindicarem uma formação diferenciada para o diretor demonstram a falta de conhecimento sobre a gestão da escola, por parte de todos que atuam na escola, inclusive do diretor. Por isso, é preciso que alguém, busque através de uma formação diferenciada, novos conhecimentos para assim, estar apto a liderar os que com ele trabalham.

Para os trabalhadores, a função do diretor está pautada, acima de tudo, na capacidade de liderança, a qual foi insistentemente requerida e reafirmada, como se demonstra a seguir.

- O diretor, ao meu ver, é o alicerce, ele que dá a base.
- Precisa ter sensibilidade, saber ouvir, discernir, unir, animar, incentivar, entusiasmar, recomeçar todo dia, enfim liderar o trabalho educativo. Precisa estar preparado e mostrar competência no exercício da sua função.
- Ele tem que ser líder, dinâmico, aberto para conversação, a sugestões, porque senão a escola não caminha.
- Diretor tem que ser um líder nato, ele tem que ser ao mesmo tempo democrático.
- Cada setor tem suas atividades definidas, mas precisa de uma direção e vice-versa, para administrar a escola.
- Eu acredito que tem que ter alguém para coordenar, se não tiver alguém para tomar frente, onde muita gente manda, sem ninguém para coordenar, ser a cabeça mesmo, eu acho que não dá certo: as coisas não andam.
- Hoje a direção da escola é um trabalho muito amplo, então eu vejo poucos profissionais que poderiam organizar essa atividade, porque ela envolve desde um trabalho profissional, uma competência, mas ao mesmo tempo liderança, (...) e é isso que está faltando hoje na maior parte dos diretores: uma liderança.
- Diretor seria aquela base para encaminhar as coisas, não que seria aquela pessoa autoritária, para dizer o que deveria ser feito, mas tem que ser a cabeça das coisas, porque se fosse tudo jogado, cada um faz o que quer, (...) as coisas não caminhariam bem.
- diretor tem que ter sinceridade, responsabilidade, pontualidade e apoio. (...) ser uma pessoa bem humorada, porque está convivendo com pessoas e se você não é humano, você não transmite segurança para sua equipe, nada vai bem. Eu acho que para um ambiente ir bem, primeiro você tem que ter segurança naquilo que você está fazendo.
- Ser uma pessoa com quem se possa conversar, que qualquer um possa chegar e conversar, mas conversar mesmo, não trocar duas ou três palavras! Uma pessoa aberta ao diálogo. Eu acho que isso é o principal: o bom relacionamento aberto ao diálogo e ter aquela visão, enxergar a parte estrutural, mas enxergar também o pedagógico e ter essa visão mais ampla!

Observa-se que a função de liderança do diretor requerida pelos trabalhadores da escola pauta-se, primordialmente, em características sociológicas com base no relacionamento

humano ficando longe a reivindicação de uma função política e pedagógica. É até intrigante essa insistência de um diretor líder, uma vez que nas escolas estaduais do Paraná, o diretor é eleito pela comunidade escolar e pais. Essa forma de escolha do diretor supõe que, alguém que é eleito para assumir a direção tem uma certa liderança na escola.

Esse quadro pode demonstrar, pelo menos, duas tendências. Uma delas pode ser a de conformação com o sistema de gestão da escola, aceitando a *liderança e administração de conflitos* como a única forma possível para administrar a escola. Esse argumento, em parte, parece se sustentar diante da unanimidade dos trabalhadores da escola ao requisitarem como função do diretor a *liderança* da escola, isolando-a de seu significado político-ideológico. No entanto, alguns adjetivos a essa *liderança*, requerida ao diretor pelos entrevistados, permitem visualizar uma outra tendência que é a necessidade de superar a forma de gestão/liderança que está posta no dia-a-dia: “liderar o trabalho educativo”; “tem que ser uma pessoa preparada”; “ser democrático”; “enxergar a parte estrutural, mas enxergar também o pedagógico”, e em outras falas como, “eu até sinto que ela [diretora] gostaria de participar mais das decisões pedagógicas”; “o diretor ainda tem que ficar muito nessa questão burocrática”; “tem que ter um conhecimento geral”, “precisa se envolver mais com o pedagógico do que com a parte burocrática”, “o ideal seria que ele participasse das ações pedagógicas da escola”.

Apesar de não estar evidenciado o grau de mudança que se requer à função do diretor, supõe a necessidade de algo a mais do que a de gerenciar os problemas diários e as propostas do sistema. Supõe uma liderança pautada num projeto que atenda aos reais interesses do grupo de trabalhadores da escola. Porém, observou-se que, de fato se requer uma formação diferenciada ao diretor, porque não há clareza quanto ao projeto da escola ou como deve ser constituído este projeto. Dessa forma é mais confortável transferir a responsabilidade para aquele que representa a “autoridade” dentro da escola.

Dessa forma, os trabalhadores, ao reivindicarem a “liderança” ao diretor, reafirmam a tendência de superioridade da função do diretor no quadro das funções da escola. Ao falar o termo “direção de escola”, parece rememorar, no imaginário, o quadro da administração empresarial, onde um manda e os outros executam, onde um lidera e os outros seguem essa liderança. Assim, aquele que dirige precisa sempre saber mais para saber “mandar” melhor, reafirmando a permanência histórica do grau de superioridade daquele que dirige a escola.

Essa forma histórica de entender a função do diretor, atrelada à estrutura e gerenciamento empresarial, pode ser desvelada e reafirmada em outras respostas dos entrevistados ao tratarem do empenho do diretor no dia-a-dia do trabalho da escola. Os entrevistados das escolas com mais de mil alunos foram unânimes em dizer que a função do diretor “se resume mais com as questões financeiras e administrativo-burocráticas”. E conseqüentemente, o diretor “não tem tempo, não sobra tempo para se dedicar ao que tange o pedagógico da escola”, portanto, distancia-se da prática da sala-de-aula e de outras formas de relações.

Nas duas escolas com menos de mil alunos, os entrevistados comentam que “alguns diretores estão um pouco mais avançados; eles percebem a necessidade da *pedagogia*, mas é tanto documento para preencher que, às vezes, se ele não se cuidar, não se policiar, não faz outra coisa”. Nesse contexto, permanece o falso conflito histórico, entre a função administrativa e a pedagógica. Novamente se repete a confusão entre o administrativo e o pedagógico já demonstrado, anteriormente, com a fala dos diretores. Falta, por parte dos que trabalham na escola, a percepção de que o diretor ao atuar, primordialmente, em questões burocráticas esconde a concepção ideológica do sistema, de que as questões pedagógicas devem estar subordinadas ao financeiro. Essa forma de subordinação do pedagógico, nem sempre é de consciência daquele que ocupa a direção da escola. É uma forma imposta pelo sistema via regulamentações, projetos, programas e outros, que garantem que o diretor administra o pedagógico pela visão política de gerenciamento mercadológico. Assim, o diretor vai buscar recursos para garantir a efetivação do pedagógico, tornando a escola de qualidade, portanto, mais competitiva no mercado. Dessa maneira o diretor, atua como “líder gerente” das políticas propostas pelo sistema.

A determinação histórica da função do diretor – produzida no contexto da organização sistemática do planejamento social, político e econômico - vai sendo legitimada e reafirmada por todos os que atuam na escola, em razão do não entendimento crítico do projeto educacional por eles desenvolvido. Essa falta de entendimento - que é explicitada no desenvolvimento do trabalho de cada um – vai interferir na função desempenhada pelo dirigente da escola.

3.3.2 Os condicionantes intra-escolares da função do diretor

A partir das respostas dos entrevistados, percebe-se como os trabalhadores da escola podem interferir ou, até mesmo, determinar a função e as ações do diretor. Algumas falas como, “o diretor deveria investir bastante na questão pedagógica, em termos de apoio para que os professores tenham condições de trabalhar, de inovar! Eu sei que muitas vezes é difícil para o diretor porque, às vezes, o professor é aquele tradicionalista de lousa e giz”, demonstram que a falta de compreensão, por parte do grupo, do processo de ensino-aprendizagem, no contexto político, dificulta o processo de gestão da escola. Um outro professor mostra que, “o trabalho não depende só do diretor. O supervisor, o orientador, os professores e os alunos também podem desempenhar um pouco a função pedagógica. Então eu acho que ele [diretor] deve dar mais aquela estrutura!” Observa-se que o despreparo técnico ou a falta de compreensão do significado de um trabalho coletivo, daqueles que atuam em qualquer setor da escola, funciona como condicionantes da função do diretor, especialmente quando se refere à construção de uma escola democrática. Dessa forma, o grau de consciência política que os trabalhadores da instituição têm sobre a função da escola e, portanto, da sua função, pode restringir e circunscrever a possibilidade do diretor desempenhar um trabalho democrático.

Notadamente, a dificuldade de discernimento da configuração de uma escola democrática por parte dos seus trabalhadores se constituírem também num forte sinalizador da dificuldade de efetivação de um trabalho democrático na escola. Observa-se que o entendimento das questões relacionadas à gestão da escola apresenta-se de diferentes formas.

Para alguns, a liberdade de falar é confundida com escola democrática. Para esses entrevistados, a escola é “democrática porque eu tenho a liberdade de dar a minha opinião e os professores também, eles dão a opinião deles... Os pais, às vezes, têm uma determinada reclamação, eles têm a liberdade de chegar e reclamar”. Para outros, a democracia da escola é confundida com a falta de organização: “Eu penso que o Diretor tem que ter um pulso forte, coordenar com um pulso forte! Ser democrático sim, mas ser quem sempre dá a última palavra”. Para poucos professores, realmente a democracia apresenta-se como participação nas decisões: a função do diretor é “manter uma relação mais democrática, através da participação dos professores e funcionários, nas decisões”.

Num outro patamar, tem-se a dificuldade de entendimento da autonomia do trabalho do diretor. A autonomia, para alguns, confunde-se com a falta de liberdade tanto no campo pedagógico - “Autonomia.... até certo ponto! É uma autonomia meio disfarçada, que muitas vezes se quer fazer alguma coisa, mas não pode, você é barrado”; como no campo financeiro - “quanto à autonomia para aplicar esses recursos (...) acredito que vem direcionado. Não sei se existe uma forma da escola [direção] e o Conselho Escolar utilizar esse dinheiro como bem entender”. Já, um outro grupo de entrevistados, acreditam que não existe autonomia, “dá a impressão para quem lê, para quem ouve na televisão, para quem vê os jornais, que a escola tem uma autonomia impressionante e, na realidade, não...” Por fim, um pequeno grupo, formado exclusivamente por professores, acreditam ter autonomia, mesmo que a pedagógica: “Eu acredito que sim, embora a nossa autonomia sempre tem que estar voltada dentro do projeto da escola e dentro dos Parâmetros Curriculares”.

Dessa forma, fica evidenciado que a reprodução de palavras como democracia, liberdade, autonomia sem significá-las, coletivamente, no processo de trabalho, caem no vazio democrático, o que é pior, servem de condicionantes para o trabalho dos que acreditam na construção de relações democráticas a partir da realidade escolar.

3.3.3 A organização funcional da escola e a função do diretor

Diante da fala dos funcionários, professores e coordenadores, percebeu-se a existência de pontos de estrangulamento para o processo de democratização das ações da escola. Foram detectados quatro fatores que funcionam como condicionantes desse processo.

Um dos que mais interferem está relacionado à participação dos trabalhadores da escola nas decisões dos processos pedagógicos. Começando pela elaboração do Projeto Político–Pedagógico - PPP, observou-se que a forma como é construído na escola nem sempre possibilita ao grupo de trabalho da escola a participação ativa. O PPP apresenta-se como um problema a mais para ser administrado na escola. Segundo a equipe pedagógica e professores das escolas, o PPP,

na medida do possível, é feito de forma coletiva, mas aí também é outra questão, (...) você precisa parar para trabalhar o projeto, precisa reunir o maior número de professores para fazer essa atividade e isso é impossível! E isso não acontece, porque

são poucos os professores que trabalham só nessa escola, a maioria têm duas escolas, outros três escolas, então é complicadíssimo, não se reúne mais todo o grupo para debater, discutir e aí fica sempre alguém de fora. Então é bastante complicado!

Essa posição, revela o distanciamento entre a elaboração/confecção e a construção coletiva do PPP. O que se evidenciou nas entrevistas e conversas informais é que o PPP é elaborado por um grupo de representantes dos professores, coordenador pedagógico e funcionários da secretaria. Na verdade, a falta de envolvimento de todos os trabalhadores da escola na construção do projeto, resulta também na falta de compromisso, dificultando a construção de um encaminhamento democrático das relações da escola. O trabalho do diretor fica à mercê desse entendimento e compromisso de seus colegas de trabalho. Muitas vezes, segundo um entrevistado, “o PPP ajuda para que você tenha ali registrado todas as ações da escola. É um documento que te ampara.”

Essa relação distanciada entre os trabalhadores e o projeto da escola exige um diretor “com um projeto”, “com capacidade de liderança” e “com pulso firme” para *dirigir* a escola. E a relação será tão mais afetuosa entre direção e os outros trabalhadores da escola, quanto menor forem as propostas de mudanças pedagógicas que impliquem em maior compromisso, dedicação de tempo ou outras.

Em relação ao Conselho Escolar não é diferente: “somos convocados quando vai ser definida a utilização dos recursos e das metas, só que é complexo também, porque na hora da reunião um tem aula, outro está em outro colégio”. Ou ainda, “a gente não tem o tempo todo disponível só para a escola, então nem sempre se participa das reuniões, não por falta de vontade, realmente porque tem outras coisas que é preciso fazer”. O funcionamento do Conselho Escolar, apesar de fazer parte da estrutura organizacional da gestão da escola determinada por normatização estadual, depende da atuação voluntária de seus membros. E esse voluntariado, conforme as observações dos entrevistados, nem sempre está presente nos momentos de decisão dificultando o acompanhamento efetivo das justificativas dos projetos e o controle do devido encaminhamento. Como resultado dessas dificuldades, observa-se que permanece nas mãos do diretor não somente o ato de organizar o Conselho Escolar, definir pauta das reuniões e convocar os conselheiros, como também, torna-se o responsável pelas decisões e pelo processo de execução do projeto da escola.

Outro ponto de estrangulamento do processo democrático das relações na escola, está relacionado à participação dos pais: “a gente sempre tenta trazer os pais para escola, só que a gente tem muita dificuldade, porque uns 80% dos nossos pais não se comprometem; eles preferem ficar ausentes do que vir para a escola e assumir o problema junto com a escola”. Percebe-se que a prática social da não participação dificulta o relacionamento com a comunidade. Distancia-se a possibilidade de construir e decidir com a comunidade o projeto da escola.

Um terceiro fator que comprime a democratização da gestão escolar está vinculado ao sistema de educação: “Eles são inflexíveis”; “Os projetos que nós temos já vem com uma certa imposição do Estado”; “a autonomia da diretora vai até onde a Secretaria [de Estado da Educação] deixar ela ter essa autonomia (...), principalmente na questão de verbas”. O relacionamento autoritário e hierarquizado do sistema educacional não tem deixado a opção da escola decidir segundo o seu projeto ou a suas necessidades: “às vezes aqui na escola a gente quer fazer determinada coisa, mas não pode porque não tem a verba e depende da Secretaria de Educação”. Essa dificuldade serve muitas vezes de justificativa para não organizar o projeto da escola. “Tá certo que precisamos de um projeto. Mas a gente só perde tempo, depois tem mesmo é que seguir o que o Núcleo [Regional de Educação] manda”. Com a não construção do projeto da escola, fica adormecido o entendimento filosófico que norteia a gestão da escola, necessário para a constituição da dimensão política da ação pedagógica do diretor e dos outros trabalhadores da escola.

O quarto ponto se refere à falta de recursos financeiros: “os recursos são insuficientes, são muito poucos, tanto que a escola tem que fazer outras promoções, encontrar outra forma de arrecadar, para complementar”. Os esforços e tempo, especialmente do diretor, são concentrados para garantir recursos financeiros para a manutenção da escola: “Se a gente ficasse só com o que o Estado manda, nem sei em que situação, em que risco estaria a escola hoje”; e acrescenta, “Aí, fazem os milagres das festas, trabalha no sábado, trabalha no domingo e continua fazendo isso! Esse ano mesmo nós fizemos um churrasco com um torneio em um domingo”. Diante da dificuldade de arrecadar recursos, surge a orientação para buscar parceria, assim entendida pelos trabalhadores da escola: “essa questão de parceria, eu não sei não, isso me preocupa. Eu tenho a impressão que às vezes o Estado quer delegar um pouco demais. Quer tirar um pouco a responsabilidade dele e jogar para a comunidade”. E, em meio

a tantas atividades o diretor também precisa incluir a busca de recursos financeiros como condição necessária para manter projetos oriundos da comunidade, que refletem a luta e a vontade de mudança, portanto projetos com características democráticas.

Ocorre que, o diretor tendo que dedicar muito tempo para o financiamento do ensino, falta tempo para as outras ações. Falta tempo, especialmente, para pensar e organizar estratégias que possibilitem a mobilização da comunidade e dos trabalhadores da escola, tendo em vista, a construção de um projeto político da escola e para a escola.

Diante desses fatores, que geram um quadro de estrangulamento das relações democráticas na escola, implica em dizer, que o diretor sozinho não promove relações democráticas na escola. A sua função está condicionada a um compromisso coletivo. Por isso, é muito difícil a condução de ações democráticas dentro da escola. Conforme o que diz um entrevistado: “Todo mundo sabe que, ser diretor é uma função complexa para você assumir, é muita responsabilidade. É muito complicado! Você tem que ter uma dedicação quase que exclusiva, e é difícil isso!”

3.4 A CONFIGURAÇÃO DO PAPEL DO DIRETOR DE ESCOLA: reprodução e autonomia

Pensar a democratização no processo das relações da gestão da escola é, necessariamente, pensar as suas relações com os trabalhadores do estabelecimento de ensino, com a comunidade e com o sistema educacional. Neste contexto de relações, as falas dos diretores e dos trabalhadores da escola até aqui apresentadas, possibilitaram compreender e delimitar os principais condicionamentos da função do diretor. Todavia, precisa-se revisitar as falas dos diretores numa ótica que dê conta de explicitar o conteúdo subjacente à função desempenhada pelo diretor.

Partindo das relações internas da escola, é possível compreender as relações da gestão da escola com as políticas educacionais e, assim, desvelar o *papel* do diretor. No decorrer desse trabalho, em diferentes momentos falou-se do papel do diretor. Nesta etapa, a tentativa é de melhor explicitar o papel subjacente à função presente no cotidiano das relações da escola.

Neste sentido, as entrevistas com os diretores, especialmente com aqueles que atuam em escolas com mais de mil alunos, revelaram entraves democráticos no âmbito das relações.

Agora desse lado de cá, eu vejo que eu fui infeliz em algumas cobranças. Por quê? Porque agora *eu estou do lado de cá* e vejo que algumas coisas que eles me cobram, que eles criticaram, não é do jeito que a gente quer, não é do jeito que a gente pensa, não se consegue tudo da forma como a gente que está *do lado de lá* enxerga as coisas. Então é complicado! (...) todos os professores deveriam passar pela direção para sentir a diferença do que é estar aqui desenvolvendo o papel... tem coisa que você precisa cobrar e eles falam: foi para a direção, há três meses, e já está fazendo a política do governo. Não é a questão de fazer a política do governo, a questão é que algumas pessoas cobram você e você tem que cobrar o grupo.

Num primeiro momento da fala, fica evidente o distanciamento do trabalho do diretor em relação aos demais trabalhadores da escola. Uma posição que revela um confronto entre o *lado de cá* e o *lado de lá*, resultando em cobranças e acusações. Esse distanciamento nas relações dos trabalhadores deixa transparecer um certo autoritarismo que vem implícito nas funções ou cargos considerados “mais altos” ou “superior” dentro da escola, neste caso específico, o cargo de direção. Não é possível falar em divisão de trabalho na escola, uma vez que, não é o diretor que detém o conhecimento de todo o processo educativo e, também, não é ele que explora a mão de obra dos professores para a produção de mais-valia.¹¹¹ As diferentes funções dentro da escola não se consolidam enquanto divisão entre o pensar e o fazer ou entre a produção e a apropriação do resultado dessa produção. Na escola, o que ocorre é uma divisão de trabalho intelectual, onde os trabalhadores ocupam diferentes funções numa organização estrutural do sistema.¹¹² No sistema educacional apresenta-se uma verticalização estrutural das funções, ou seja, uma estrutura com uma determinada ordem e subordinação de poderes – MEC, Sistema Estadual, escola. Essa forma de estrutura hierarquizada de poderes reflete a forma organizacional das empresas capitalistas.

Como já foi visto anteriormente, a escola reflete, de certa forma, essa estrutura hierárquica na distribuição das funções dos trabalhadores da escola. A função do diretor é entendida como distanciada das demais, pela sua característica de “superioridade” atribuída

¹¹¹Conforme análise de Paro, “Independentemente do conteúdo de seu trabalho, o professor da escola particular é trabalhador produtivo, na medida em que tal trabalho produz mais-valia para o proprietário da escola. Na escola pública, o empregador é o Estado. Este não aplica na educação pra auferir lucro; o dinheiro gasto no pagamento dos professores não é empregado como capital, já que não se objetiva a produção de mais-valia” (Paro, 2000:35).

¹¹²Para melhor aprofundamento sobre esse tema confira Carvalho, 1989; Paro, 1996 e 2000.

pelo próprio grupo de trabalho. Essa forma de entendimento torna-se mais evidente diante de afirmações, como a citada anteriormente, em que para entender o *lado de cá* (da direção) todos precisam passar pela função do diretor. Existe então, diferenças funcionais entre as ocupações. Entretanto, é preciso *passar para o outro lado* para entender o porquê do trabalho e das atitudes do diretor da escola? Que saber é esse que não pode ser compartilhado ou compreendido por todos?

Na verdade, é um saber não explícito e não propalado que está presente na ação do diretor. É um saber produzido na ação que muitas vezes não é entendido mesmo por quem pratica ou se envolve nessa ação: “...algumas pessoas cobram você e você tem que cobrar o grupo”. Essa atitude de cobrar dos trabalhadores da escola representa uma ação política que tem como resultado a manutenção do *status quo*, ou seja, a reprodução das políticas propostas pelo governo e reprodução das formas de relação entre os que mandam e os que obedecem. O diretor cumpre com essa ação política conservadora, não somente pelo fato de cobrar de seus colegas a execução de ações determinadas pelo sistema, pois, *a priori*, as ações podem ser interessantes para a comunidade escolar. O conservadorismo é resultado, primeiro, pela forma velada como o diretor aceita essa ação que foi determinada sem a participação dos trabalhadores da educação. E, segundo, porque ele cobra dos trabalhadores da escola para que executem uma ação sem o devido entendimento crítico. Veja que não é qualquer entendimento. O entendimento crítico é aquele que dá conta de situar a ação no contexto do sistema educacional e da escola, sem esquecer das articulações com a realidade social, política e econômica.

O ato de cobrar que se cumpra algo, sem os devidos esclarecimentos e compreensão crítica, representa o movimento da *função* exercida pelo diretor à configuração de um *papel* não explícito. Neste caso, o *papel* representado pelo diretor configura-se na ação política de manutenção das relações estruturais, hierarquicamente superiores, portanto, autoritárias e centralizadoras.

Todas as ações determinadas como função ou competência do diretor trazem no seu bojo, um *papel* implícito. *Papel* este que pode se configurar na ação do diretor reproduzindo o que está determinado ou rompendo com o *status quo*. Quando “...algumas pessoas me cobram...”, supõe a falta de participação nas decisões educacionais e políticas do sistema, o que representa relações autoritárias e indutivas de uma determinada ideologia política.

A maioria dos coordenadores, professores e funcionários entrevistados têm uma forma de entendimento quanto à função do diretor. Para alguns, a ação do diretor funciona como um refletor das políticas mais amplas. Um professor assim expressa esse entendimento:

os diretores são meros cumpridores da lei de um sistema. Esse sistema que corresponde lá da parte de Brasília, do Ministro da Educação, até chegar ao diretor tem uma distância muito grande, um complexo muito grande. Quando chega na questão dos diretores, a função deles fica praticamente nula em relação a esse todo, a esse sistema. Os diretores são meros cumpridores de leis. Eles são simplesmente aplicadores.

O professor, nesta fala, situa o sistema educacional como uma estrutura hierarquizada e centralizadora do processo de que se desenvolve na escola e, para concluir, denuncia o *papel reprodutor* desempenhado pelos diretores.

É neste contexto, que pode se situar a questão da autonomia do diretor da escola. Considerando que na escola não estão presentes equipes do NRE ou da SEED fiscalizando ou controlando *in loco*, geram-se dúvidas: “Eu não sei se é bem autonomia! A gente tem autonomia para algumas coisas, mas para outras a gente não tem autonomia!” Para o outro diretor, também não fica claro: “você pode tomar decisão, mas ao mesmo tempo você tem que ter autorização do Núcleo”. E exemplifica, “para você dar uma parada para se discutir a parte pedagógica da escola, que você acha que é a parte fundamental dentro de uma escola, eles nem sempre te dão espaço”.

Às vezes, a autonomia confunde-se com liberdade: “Na verdade os programas são oriundos do sistema, (...) existem projetos na parte diversificada da grade que a gente tem a liberdade de escolher os temas de trabalho e a forma que a gente achar melhor, seguindo dentro do sistema, é claro! Então existem as duas coisas [a liberdade e a determinação] ...”

Os trabalhadores na escola se vêem cada vez mais intermediados por “decisões operativas”, ou seja, por decisões decorrentes de “deliberações estabelecidas em instâncias mais altas do sistema (...) desconsiderando as necessidades reais do ensino” (Silva Júnior, 1990:82), o que significa também dizer, desconsiderando as necessidades dos agentes que atuam na escola tendo em vista o desenvolvimento do ensino-aprendizagem. É uníssona a reclamação dos diretores: “Você não pode parar nem um momento para se fazer um trabalho dentro da escola com os professores. Você não pode deixar de dar aula, e se você parar você

tem que repor, e mesmo assim você tem que pedir autorização para o Núcleo [Regional de Educação] para parar”.

Observa-se que o campo de possibilidades para construir um espaço para melhorar o ensino e, conseqüentemente, mudar as relações no processo de gestão da escola, esbarra no direito do estudante de ter aula. Na verdade, é a forma de contratação, que limita a gestão da escola e as condições de trabalho do diretor. Não existindo pessoas com disponibilidade para pensar a escola e o ensino, fica mais fácil para impor proposta de fora para dentro da escola, segundo a necessidade e objetivos do sistema.

O calendário, leis, regulamentações e outros decorrentes, na maioria das vezes, de decretos impositivos, limitam as condições para o exercício da construção de uma cultura de estudo, discussões e fortalecimento do espaço educativo escolar, condição primeira para a construção de relações mais democráticas, caminho para a autonomia escolar, caminho para desempenhar um papel crítico. Entretanto, com o controle do espaço e do tempo por normatizações e projetos, as políticas educacionais impõem à função do diretor um *papel* reprodutor do sistema.

Na contramão, a descentralização de recursos poderia constituir-se num caminho para a autonomia da gestão da escola. Todavia, ela não vem desarticulada de uma intencionalidade. Acontece que, normalmente os recursos vêm em quantidade inferior às necessidades: “A maior dificuldade na verdade é a financeira, a estrutura da escola, manter a estrutura da escola, tentar ter uma escola melhor, uma escola bonita, uma escola ajeitada”. Com a transferência dos recursos para a escola ocorre um aumento de trabalho. E, por outro lado, enxugam o quadro de funcionários da escola gerando acúmulo de funções: “O meu maior tempo, gasto atendendo o financeiro da escola e buscando aquilo que os professores pedem, aquilo que falta na escola, e os poucos momentos de tempo que eu tenho, eu procuro acompanhar o pedagógico”. Neste caso, o problema da autonomia toma corpo também no âmbito da aplicação financeira: “os recursos [financeiros] hoje, são centralizados. Automaticamente, hoje nós não temos autonomia”. Para poder aplicar os recursos conforme as reais necessidades da escola, o diretor fala : “Então fica difícil pra gente. Nós acabamos tendo que mentir e nós não queremos esse tipo de coisa. Eu acho que as coisas [os recursos financeiros e a prestação de contas] devem ser abertas, tem que ser às claras, de modo que as pessoas entendam”.

Descentraliza-se o trabalho da aplicação dos recursos e mantém centralizadas as decisões da forma de aplicação dos recursos. No próprio discurso de autonomia subjaz a defesa da centralização, inviabilizando a produção de novos projetos e programas na escola para atender as reais necessidades educacionais.

Diante da intencionalidade de construir relações democráticas no interior da escola, o diretor precisa enfrentar as condicionalidades impostas pelo sistema e a falta de entendimento crítico do processo de gestão da escola, por parte dos que nela atuam. Esse enfrentamento requer muito mais do diretor do que a capacidade de liderar, apaziguar conflitos ou envolver a comunidade, no âmbito intra-escolar. É preciso lutar, acima de tudo, por um programa de formação com abrangência de todos os trabalhadores da educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No desenrolar de cada capítulo, verificou-se que a função do diretor – do ensino fundamental e médio – congrega muito mais que o ato burocrático de “dirigir” uma escola. O diretor desempenha uma função que vai além da execução de tarefas, representa uma ação política que, tanto pode contribuir para legitimar o *status quo*, como pode constituir-se em um trabalho que conduz a um processo de mudança.

Neste estudo, entende-se que esse movimento de reprodução ou transformação do trabalho do diretor faz parte do contexto da luta por uma gestão democrática da escola que - apesar de ser uma garantia constitucional - permanece como objeto de luta dos educadores. Esta luta política permanente reafirma que a função do diretor está emoldurada num quadro amplo de relações externas à escola que funcionam, na maioria das vezes, como condicionantes, dificultando a viabilização de um espaço de relações democráticas na escola pública. Essas dificuldades são constituídas por fatores externos e internos à escola numa relação de interdependência. Na sequência, ao recuperar os pressupostos que nortearam a pesquisa, será também explicitada mais uma condicionalidade que interfere na construção de relações democráticas no processo de gestão da escola.

A. Permanência Histórica do Grau de Superioridade da Função do Diretor

O primeiro pressuposto justificativo da dificuldade que o diretor tem para implementar uma prática democrática na escola pauta-se na permanência histórica do conceito de superioridade da função do diretor em relação aos demais trabalhadores da escola.

Esse pressuposto conduziu a reconstituição da função do diretor no movimento da organização nacional da educação. Tendo por base a pesquisa documental, constatou-se que, historicamente, o diretor tem desempenhado uma função pautada no modelo gerencial de administração, caracterizando a sua ação como funcionalista, burocrática e centralizadora. No início do século XX, essa ação burocrática e centralizadora se caracterizava pelo distanciamento entre o trabalho administrativo e o pedagógico da gestão da escola. Prática essa consolidada, primeiramente, na legislação do ensino universitário, no início desse século e, posteriormente, recuperada nas legislações referentes ao ensino fundamental e médio. Esse distanciamento entre o administrativo e o pedagógico - que na realidade se afirma como um falso distanciamento - sempre foi e continua sendo motivado pela necessidade da manutenção financeira da escola.

Observou-se que, historicamente, o diretor permanece como responsável pelo desempenho qualitativo e quantitativo da escola. E para manter a qualidade, o processo de ensino requer condições de toda natureza, como por exemplo, pedagógica, didática, social e estrutural. A “responsabilidade” de manutenção da escola depositada no diretor se acentua, ainda mais, nos anos de 1990, por conta das orientações dos organismos multilaterais. Segundo os trabalhadores da escola, “aí, fazem os milagres das festas, trabalha no sábado, trabalha no domingo e continua fazendo isso” para manterem a qualidade e a competitividade da escola, requerida pelas políticas educacionais.

Dessa forma, o diretor ao desempenhar uma função de “liderança” e de “competência”, garante a imagem de um poder – assentado na capacidade de resolver os problemas da escola decorrente das necessidades financeiras – que se constitui como “poder superior”, em relação aos outros trabalhadores da escola.

A permanência histórica da superioridade da função do diretor, em relação aos demais funcionários da escola, responde ao interesse político de manter a instituição de ensino como um local de controle social. Com a configuração desse *status* superior ao diretor, cria-se um clima de subordinação dos que atuam na escola às suas intencionalidades.

Tendo em vista que a maioria das escolas não tem configurado um projeto político e pedagógico construído democraticamente, a superioridade inerente à função do diretor, contribui para que os trabalhadores da escola transfiram, sempre mais, a responsabilidade de liderança e de consolidação de um projeto para a escola, para o seu dirigente.

Ocorre que o trabalho da escola está emoldurado por decisões políticas centralizadas ou uma autonomia controlada, inviabilizando a produção de projetos individualizados. Uma ação isolada não tem forças para romper com a política vigente, porque o isolamento já é o resultado do projeto proposto pelo sistema político-econômico vigente nesta sociedade.

B. Manutenção Histórica do Papel do Diretor como Reprodutor das Políticas Educacionais

Este pressuposto está intimamente relacionado ao anterior. A organização da estrutura funcional da escola, desde o início do século XX, distribui a função dos que trabalham na escola seguindo o modelo da organização gerencial da empresa. Uma estrutura que consolida o diretor como uma “autoridade superior” dentro da escola. Entretanto, o diretor de escola não faz parte do grupo que toma as decisões sobre o sistema de ensino, especialmente sobre as políticas de financiamento da escola. Todavia, o distanciamento do diretor, em relação à cúpula decisória, nem sempre leva a uma proximidade com o seu núcleo de origem. Proximidade no sentido de conhecer as necessidades de sua comunidade, transformando-o em projeto da escola. Ocorre que, em nível nacional, mas especialmente no caso do Estado do Paraná, a falta de definição explícita de uma política de trabalho para o diretor, somado à falta de formação adequada ao professor que assume a direção da escola, facilita, ao Estado, conduzir o “poder de liderança” e de “superioridade” do diretor, conforme os interesses das políticas educacionais.

Num primeiro momento, o amálgama das deliberações, o embotamento do calendário e burocracias normatizadoras, constituem-se em mecanismos disciplinadores da função e do papel desempenhado pelo diretor, cerceando a possibilidade de autonomia tanto do diretor quanto dos trabalhadores da escola. A “disciplina” requerida do diretor é a garantia na escola da reprodução do sistema da forma como que é pensado e proposto fora da escola.

A estrutura normativa do sistema do qual a escola faz parte, as políticas educacionais, representadas através de planos, projetos, programas e outros, apostam na fragilidade da função do diretor, e utilizam-na como garantia para reproduzir a sua política. Para tanto, as políticas educacionais absorvem a luta dos trabalhadores e a re-significam, a partir de uma concepção filosófica, responsável para reproduzir e legitimar o movimento político e

econômico, hegemônicos da sociedade. A exemplo disso, tem-se, no final dos anos de 1990, no Paraná, a implantação de programas e projetos de educação pautados na política de gestão compartilhada e de formação do diretor como garantia da gestão democrática da educação. Sabe-se que é antiga a luta dos trabalhadores pela participação da comunidade no desenvolvimento da aprendizagem da criança. Entretanto, essa participação é requerida pelas políticas educacionais – a partir dos ditames dos organismos multilaterais – com pelo menos dois objetivos. Inicialmente, objetiva-se criar, nos membros da comunidade, uma espécie de necessidade mercadológica no sentido de produzir uma escola mais competitiva. E, em seguida, propõe que a escola e a comunidade responsabilizam-se pela viabilização dessa escola. Ou seja, que a comunidade escolar, motivada pelo seu diretor, compartilhem o financiamento dos projetos necessários para tornar a escola mais competitiva. É nesse contexto da responsabilização pelo bom desempenho “comercial” da escola, que o diretor envolve-se com a proposta de gestão compartilhada, reproduzindo e legitimando a política mercadológica para a educação.

Da mesma forma, a luta dos educadores por uma formação diferenciada ao diretor de escola é assumida, como política do Governo – decorrente das orientações dos organismos multilaterais. Ocorre que a reivindicação dos trabalhadores da educação tem, como pressuposto, que o caminho para a democratização e a autonomia da escola passam pela formação do diretor. Por sua vez, as políticas educacionais e os seus mantenedores, necessitam de um diretor com formação diferenciada para responder às exigências mercadológicas da sociedade capitalista, colocando a escola como uma empresa que precisa ser competitiva. Nesta forma de organização econômica, pautada na tecnocracia, a competitividade requerida para a escola está atrelada aos meios e não aos fins da educação. O que significa dizer que a função do diretor precisa estar voltada primordialmente à administração dos meios, como dotar a escola de equipamentos, ampliar espaço físico e, assim, apresentar-se como escola de qualidade a fim de torná-la mais atrativa aos olhos dos pais e das crianças. Para tanto, é necessário o Estado manter uma política constante de capacitação do diretor – como se efetivou no Paraná através de seminários, palestras, revistas, jornais e outros – para garantir a reprodução das políticas do governo. É neste enfoque da necessidade da manutenção da função reprodutora do diretor de escola, que as orientações do Banco Mundial propõem que o

diretor não precisa necessariamente ser um educador. A função de direção pode ser ocupada por profissionais de outras áreas, com uma carreira paralela ao de professor ou pedagogo.

A falta de um programa de formação do diretor, discutido e formulado com a categoria dos educadores, possibilita a manutenção da função do diretor como reproduzidor das políticas educacionais do sistema.

C. Organização Hierárquica do Trabalho da Escola

No decorrer deste estudo, este pressuposto não se efetiva por algumas razões. A política de organização das funções desempenhadas na escola é decorrente de regulamentação do sistema educacional. O próprio regimento elaborado na escola onde define a função do diretor, é resultado de normatizações da Secretaria de Estado de Educação e deliberações do Conselho Estadual de Educação. Dessa forma, a estrutura funcional do trabalho da instituição escolar, além de não estar organizado hierarquicamente, as funções não são determinadas no âmbito da escola.

A forma como política e hierarquicamente está organizado o trabalho da escola, na verdade, representa uma divisão de atividades intelectuais e não uma divisão do trabalho entre o pensar e o fazer. Primeiro, por que a escola não contempla uma estrutura hierárquica, que suporia uma divisão entre o pensar e o fazer. O trabalho da escola se desenvolve a partir de uma divisão de atividades intelectuais. Com isso, não se consolida na escola uma estrutura hierárquica empresarial. Tem-se essa estrutura na organização do sistema educacional, mas não dentro da escola. Na escola pode-se dizer que há uma estrutura funcional, ou seja, uma divisão de funções no campo intelectual, portanto essa forma de organização não poderia se constituir em empecilho ou dificuldade para a consolidação de relações democráticas na escola.

E, por fim, considerando que a estrutura funcional escolar não é definida na e pela escola, a forma de se desenvolver as relações e as funções na escola são determinadas, não por uma organização hierárquica, mas pela forma como os trabalhadores da escola concebem essas relações e funções. Dessa forma, volta-se para o primeiro e o segundo pressupostos deste trabalho. Ambos são determinados pela forma política como o sistema de ensino está organizado, tanto em nível nacional como estadual.

Por outro lado, verificou-se que as condicionalidades ao trabalho do diretor, para a consecução de relações democráticas na escola, até aqui apresentadas, estão engendradas no âmbito das relações intra-escolar, conforme apresentado a seguir.

D. A Formação dos Trabalhadores da Escola e a Função do Diretor

Alguns pontos no decorrer das entrevistas com os trabalhadores da escola – diretores, equipe pedagógica, professores e funcionários - revelaram que a dificuldade do diretor de escola implementar uma prática democrática passa, primordialmente, pela questão da formação dos que trabalham na escola.

Os entrevistados, de um modo geral, evidenciaram que a gestão da escola se desenvolve a partir do enfoque administrativo empresarial. Essa evidência demonstrou ser uma constatação e não uma crítica ao processo de gestão da escola. Alguns entrevistados percebem a mudança de nomenclaturas e paradigmas e absorvem o novo discurso sem uma devida articulação com o todo, ou seja, sem a compreensão de que o processo de gestão da escola é engendrado no movimento político, econômico e social. O que prevalece é uma transferência do entendimento que eles têm sobre a administração de empresa para a administração da escola, e a partir dessa visão, delimitam a função do diretor. Para esses entrevistados, “o diretor, na realidade, é como um gerente; a escola não é diferente de uma empresa, e para que ela tenha seus rumos, uma meta a atingir, ela precisa de um coordenador geral e na escola; cabe ao diretor essa coordenação geral”. Com esse enfoque, a função de direção é entendida como “importante para as determinações gerais, para o funcionamento da hierarquia...”

Observa-se que esse grupo de trabalhadores entrevistados percebe a função do diretor como mantenedora de um trabalho hierarquizado da escola. Para eles, é importante que o diretor coordene os trabalhadores para que cada um desempenhe a sua atividade e, dessa forma, a escola possa ser administrada harmoniosamente.

O que permanece em evidência é a figura de um diretor com autoridade superior, com poderes para *traçar e definir* planos e metas e com competência para *coordenar* e, ao mesmo tempo, *comandar* a execução do planejamento. É pertinente destacar essa dubiedade atrelada à função do diretor. Um diretor coordenador supõe a existência de um projeto da escola, o qual

precisa ser organizado, segundo uma determinada ordem e método, para que seja executado pela coletividade dos trabalhadores da escola. Diante dessa forma de organização e coordenação do trabalho da escola, não comportaria a existência de um administrador comandante, que se supõe superior aos seus colegas de trabalho e que tem como responsabilidade a prescrição das ações da escola, pautadas em plano e em objetivos oriundos do diretor. Entretanto, observou-se que a maioria das escolas não tem um projeto produzido na coletividade, o que se subentende que, os trabalhadores da escola, ao relacionarem e aproximarem a organização e gestão da escola com a da empresa, conduz ao entendimento de que os objetivos ou o plano do diretor estão circunscritos no âmbito do sistema estrutural e filosófico do qual faz parte. Dessa forma, vai prevalecer a necessidade de um diretor com a função de *comando* frente ao grupo de trabalho e ao mesmo tempo com *liderança* para dar credibilidade aos projetos oriundos do sistema para a escola, revigorando o modelo da administração empresarial. Nesse contexto, é negada a possibilidade de qualquer forma de autonomia democrática para o “líder” da escola.

Sendo que o sistema educacional é hierarquizado, sustentado por uma política centralizadora e autoritária, falar em autoridade do diretor para *traçar* e *definir* planos para a escola pode cair no mesmo processo centralizador do sistema educacional. O diretor ao ser requisitado como “líder”, pelos que trabalham na escola, para instituir um plano não construído com todos os trabalhadores da escola, com alunos, pais e comunidade, reproduz não só o mecanismo autoritário do processo de implantação de uma proposta, como reproduz a própria dimensão ideológica que permeia o sistema educacional. Um plano, produzido de forma individualizada ou centralizado, dificilmente traz em si a possibilidade de romper com o sistema vigente. A transformação se processa na e pela coletividade.

É pertinente ter em mente que, ao reivindicarem que o plano da escola seja de responsabilidade do diretor instituí-lo, pressupõe uma grande dificuldade dos trabalhadores da escola para discernir e compreender em quais conceitos estão assentados os pressupostos do trabalho educativo ou em qual projeto de educação e de sociedade está pautado o trabalho de cada um. A falta de entendimento do significado político da ação educativa, por parte dos trabalhadores da escola e do seu diretor, funciona como condicionante da produção de relações democráticas na escola e, por outro lado, possibilitam e legitimam o papel do diretor como reproduzidor das políticas decorrentes do sistema. Essa falta de entendimento crítico do projeto

educacional representa, também, mais uma das formas de manter historicamente o diretor como uma função “superior” em relação aos demais trabalhadores da escola

Por outro lado, as entrevistas com os diretores, também, demonstraram que quando a escola não tem um Projeto de trabalho, esteja ele escrito ou não, o diretor se transforma em um *apaziguador de conflitos* dentro da escola e não em um articulador de uma luta democrática: “são muitas cabeças pensando, e nem todas pensam da mesma maneira, tem os antigos, tem os que querem revolucionar o ensino, e não se fecha nenhuma decisão para que você consiga trabalhar”.

É interessante observar que a parte pedagógica é exatamente onde a escola tem um maior espaço para interferir e produzir um espaço para consolidar a democratização das relações. A Secretaria de Estado de Educação e o Conselho Estadual de Educação interferem e normatizam a aplicação dos recursos, a construção do regimento da escola, a organização das APMs, a contratação de pessoal, mas não impõem um Projeto Político Pedagógico – PPP para a escola. No entanto, com exceção de uma das escolas em foram feitas as entrevistas, as demais ou não tinham organizado o Projeto Político Pedagógico ou a equipe pedagógica estava estudando uma forma para reestruturá-lo. Na escola com o PPP já elaborado, tanto os professores, como os orientadores e os diretores entrevistados, ao falarem dos projetos e do trabalho da direção, demonstraram um entusiasmo diferenciado em relação às outras escolas selecionadas para a entrevista.

Mesmo concordando com Hachen (2000:108), que a autonomia pedagógica das escolas estaduais do Paraná pode ser denominada de “autonomia do abandono”, isto é, “uma autonomia que se dá na possibilidade da escola construir projetos inovadores, contanto que ela os custeie”, é sempre um espaço para a construção de mecanismos políticos e ideológicos que fortalecem os educadores enquanto coletividade. Quando o grupo está fortalecido a partir de objetivos claros, projetos consistentes, criativos e críticos é possível encontrar brechas para, pelo menos, lutar para a efetivação dos mesmos, sem contar, com o grande avanço em direção à democratização das relações.

Ocorre que a cultura de participação para construção do projeto da escola é uma cultura sem tradição histórica no campo educacional e social¹¹³. Ela precisa ser conquistada e construída. A fase histórica é de chamamento à participação. Para encontrar uma saída, precisa-se, muito mais do que boa vontade do diretor da escola. Segundo Gramsci (1978), dirigente é aquele que consegue reunir à sua condição de especialista a sua condição de político. Ao mesmo tempo, o dirigente é partícipe das ações e proposições e condutor do processo que dirige. É pelo saber que tem domínio que o dirigente deve ser credenciado e deve ser autorizado pela confiança de seus pares.

Para que o diretor cumpra com um papel pedagógico-democrático dentro da escola precisa saber enfrentar – juntamente com a coletividade dos trabalhadores da escola somado à luta na entidade sindical - o acúmulo de trabalho burocrático que cerceia o trabalho democrático; a forma de contrato dos trabalhadores por hora-aula que impossibilita espaço/tempo para construção coletiva do projeto para a escola; e, especialmente, a falta de um programa de qualificação para funcionários, professores, coordenadores e diretores que inviabilizam um processo democrático para a gestão da escola e, por sua vez, da gestão do sistema de educação. É preciso acreditar na mudança, “uma massa, ainda que subalterna, é sempre dirigente e responsável” (Gramsci, 1978:24). Uma coletividade consciente, mesmo que não seja uma *massa* no sentido gramsciano, ela sempre se constitui em possibilidade de construir formas democráticas, portanto, transformadoras das relações.

Por outro lado, quando o diretor da escola tem consciência crítica quanto à determinação histórica da superioridade de sua função, da caracterização de seu papel como reprodutor do sistema e do condicionamento de sua função à concepção ideológica de seu grupo de trabalho, pode constituir-se, acima de tudo, em mais um intelectual da organização dos trabalhadores da escola. Conforme afirma Gramsci (1978:21), “não existe organização sem intelectuais, isto é, sem organizadores e dirigentes, sem que o aspecto teórico da ligação teoria-prática se distinga concretamente em um estrato de pessoas ‘especializadas’ na elaboração conceitual e filosófica”.

¹¹³ Tem-se o entendimento de todo o condicionamento político e ideológico, realizado através de legislação programas e outros, por parte do sistema para a não consolidação de uma cultura participativa. Em termos de período histórico, tem-se especialmente o período do Estado Novo e da ditadura militar.

Existem dificuldades de muitas outras naturezas para que o diretor possa implementar uma prática democrática nas relações da escola. Neste estudo, buscou-se caracterizar algumas delas, tendo presente um determinado contexto político e histórico. Esta reflexão sobre a função e o papel do diretor da escola em direção à consolidação de relações democráticas na escola, com certeza, não se esgota aqui. Esse foi um ensaio decorrente do desejo de uma sociedade mais justa, e o *locus* possível para essa pesquisadora intervir, é naquilo que se constituiu e constitui-se no seu *locus* de atuação: a gestão da escola.

REFERÊNCIAS

ALONSO, Myrtes. *O Papel do Diretor na Administração Escolar*. 6º ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil S. A. 1988.

ANDRÉ, Marli E. D. A. A Pesquisa no Cotidiano Escolar. In: FAZENDA, Ivani. (org). *Metodologia da Pesquisa Educacional*. São Paulo: Cortez, 2000.

ANSART, Pierre. *Ideologia, Conflito e Poder*. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1978.

APPLE, Michael W. *Educação e Poder*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1989.

ARRUDA, Marcos. ONGs e o Banco Mundial: é possível colaborar criticamente? In: TOMASI, L. & WARDE, M. J. & HADDAD, S. (orgs.). *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

AZEVEDO, Fernando. *A Educação entre dois Mundos*. São Paulo: ed. Melhoramentos, 1958.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. *A Educação como Política Pública*. 2ª ed. ampl. Campinas, SP: Autores Associados, 2001. (Coleção polêmicas do nosso tempo; vol. 56).

BERTRAN, Tereza Canhadas. *Cargos de direção das escolas públicas no Paraná: a trama das relações de poder*. Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação, Campinas/SP: UNICAMP, 1997.

BORDENAVE, Juan E. D. *O Que é Participação?* 8ª ed. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1994. (Coleção Primeiros Passos).

BORON, Atilio A. Os “Novos Levitas” e a *Pólis* Democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.). *Pós-neoliberalismo II: que estado que democracia?* Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

CASTRO, C. M. e CARNOY, M. *Como anda a reforma da educação na América Latina?* Rio de Janeiro: FGV, 1997.

CARVALHO, Olgamir Francisco de. *A Escola como Mercado de Trabalho*: os bastidores da divisão do trabalho no âmbito escolar. São Paulo: Iglu Editora Ltda, 1989.

CONGRESSO Nacional dos Trabalhadores em Educação - XXVI: *Construindo um Plano Nacional de Educação Democrático e Emancipador*. Cuiabá: Centro de Convenções, 24 a 28 de janeiro de 1997.

CHAUI, Marilena. *Convite à Filosofia*. 12ª ed. São Paulo: Ática, 2000.

CURY, Carlos R. J. A administração da Educação Brasileira: a modernização e o neoliberalismo. RBPA 9(10) 51-70, jan/jun 93. In: GONÇALVES, Maria Dativa de Salles. *Autonomia da Escola e Neoliberalismo: Estado e escola pública*. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1994.

DEITOS, Roberto Antonio. *O PROEM e seus vínculos com o BID/BIRD*: os motivos financeiros e as razões ideológicas da política educacional paranaense para o ensino médio e profissional (1995-1999). Campinas: Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, UNICAMP, São Paulo, 2000.

DELORS, Jacques. *Educação Um Tesouro a Descobrir*: Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. 3ª ed. São Paulo: Cortez, Brasília, DF: MEC: UNESCO, 1999.

DOWBOR, Ladislau. *Poder Local*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

ENGELS, Friedrich. A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado. Tradução de Leandro Konder. 10ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1985.

FÁVERO, Osmar. A Descentralização dos Sistemas de Educação Básica: crise do planejamento central? In: OLIVEIRA, D. A. e DUARTE, M. R. T. (Orgs) *Política e Trabalho na Escola*: administração dos sistemas públicos de educação básica. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

FÉLIX, Maria de Fátima Costa. *Administração Escolar*: um problema educativo ou empresarial? São Paulo: Cortez, 1984.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a Educação Brasileira: uma experiência de cooperação internacional. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela (org). *Política Educacional*: impasses e alternativas. São Paulo: Cortez, 1998.

FREITAS, Luiz Aimberê Soares. *Políticas Públicas e Administração de Territórios Federais do Brasil*. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola de Administração e Economia, Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, 1990.

GONÇALVES, Maria Dativa de Salles. *Autonomia da Escola e Neoliberalismo: Estado e escola pública*. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1994.

GRAMSCI, Antônio. *Concepção Dialética da História*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

HACHEM, Silvana Aparecida de Souza. *Gestão Compartilhada no Paraná: caminho para a excelência na educação?* Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2000.

HEEMANN, Eliana Barbosa. A Eleição de Diretores das Escolas Estaduais do Paraná e seus Efeitos na Vida da Escola. In: *REVISTA Brasileira de Administração Escolar*. v. 4, nº 2, Porto Alegre, jul./dez. 1986, p. 46-62.

HORA, Dinair. *Gestão Democrática na Escola*. Campinas, São Paulo, Papirus, 1994. (Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico).

HORTA, José Silvério B. Plano Nacional de Educação: da tecnocracia à participação democrática. In: CURY, Carlos R. Jamil. *Medo à Liberdade e Compromisso democrático: LDB e plano nacional da educação*. São Paulo: Editora do Brasil, 1997.

_____. Planejamento Educacional. In: MENDES, Durmeval (Org.). *Filosofia da Educação Brasileira*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

IANNI, Octávio. *Estado e Capitalismo*. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.

_____. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. 6ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

LIMA, Antonio Bosco de. *Conselhos Municipais na Educação: perspectivas de democratização da política educacional municipal*. Tese (Doutorado em Educação)- Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2001.

_____. *Descentralização, Participação e Autonomia nas Políticas Educacionais dos anos 80 e 90: construção da concepção privatista de educação no Estado do Paraná*. Texto mimeo. Cascavel/PR, UNIOESTE/UNIPAR: Colegiado de Pedagogia, 2000.

LIMA, Licínio C. *A Escola como Organização Educativa*. São Paulo: Cortez, 2001.

LÜDKE, Menga e ANDRÉ, Marli. E. D. *Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986.

MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*. Vol. I – O processo de produção do capital. Trad. Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *Ideologia Alemã* (Feuerbach). Tradução de José Carlos Bruni e Marco Aurélio Nogueira. 11ª ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

MIRANDA, Romeu Gomes de. A Gestão da Escola Pública. In: CADERNO Educação em Debate: em defesa da escola pública. Ano 1, nº 01, Curitiba, PR, Dez/92 – Jan/93.

MORAES, Reginaldo C. Corrêa. Liberalismo e Neoliberalismo – uma introdução comparativa. Campinas, SP: IFCH/UNICAMP: Primeira versão, nº 73, nov/97. In: DEITOS, Roberto Antonio. *O PROEM e seus vínculos com o BID/BIRD: os motivos financeiros e as razões ideológicas da política educacional paranaense para o ensino médio e profissional* (1995-1999). Campinas: Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, UNICAMP, São Paulo, 2000.

MOTTA, Fernando C. Prestes. *Teoria Geral da Administração*. 16ª ed. São Paulo: Livraria Pioneira, 1991.

NASCIMENTO, Clara G. Gonçalves. *Gestão Educacional e Formação do Professor*. Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, 1997.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. *Educação e Política no Brasil de Hoje*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1999.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Educação e Planejamento: a escola como núcleo da gestão. In. OLIVEIRA, D. (org). *Gestão Democrática da Educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

OLIVEIRA, Inês Barbosa de (org). *A Democracia no Cotidiano da Escola*. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 1999.

PAGÉS, Max et al. *O Poder das Organizações*. Trad. Maria Cecília P. Tavares e Sonia S. Favatti, São Paulo: Atlas, 1987.

PARO, Vitor Henrique. *Gestão Democrática da Escola Pública*. 3ª ed. São Paulo: Editora Ática, 2000.

PEIXOTO, Maria do Carmo Lacerda. Descentralização da educação no Brasil: uma abordagem preliminar, IN: OLIVEIRA, Dalila Andrade e DUARTE, Marisa R.T. *Política e Trabalho na Escola: administração dos sistemas públicos de educação básica*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

PONCE, Aníbal. *Educação e Luta de Classes*, São Paulo: Cortez, 1995.

RIBEIRO, José Querino. *Ensaio de uma Teoria da Administração Escolar*. São Paulo: Saraiva, 1988.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da Educação do Brasil (1930/1973)*. 9ªed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1978.

SANDER, Benno. *Gestão da Educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento*. Campinas, SP: Autores Associados, 1995.

SARTRE, Jean Paul. *Questão de Método*. Trad. GUEDES, Rita C., FORTES, Luiz R. S. e PRADO Jr B. São Paulo: Ed. Abril Cultural (Os pensadores), 1984.

SAVIANI, Demerval. *Da Nova LDB ao Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional*. 3ª ed. rev. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

SHIROMA, Eneida O., MORAES, Maria C. e EVANGELISTA, Olinda. *Política Educacional*. Rio de Janeiro: DP & A, 2000.

SILVA JÚNIOR, Celestino Alves da. *A Escola Pública como local de trabalho*. São Paulo: Cortez / Autores Associados, 1990. (Coleção Ed. Contemporânea).

SILVA, Sandra Terezinha da. *Programa Expansão, Melhoria e Inovação do Ensino Médio no Paraná: uma política de ensino adequada à nova forma de acumulação capitalista*. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, UFPR, Curitiba, Paraná.1999.

SINGER, Paul. Poder, política e educação. In: *Revista Brasileira de Educação*, nº 1 Jan/Fev/Mar/Abr, 1996.

TEIXEIRA, Lúcia Helena G. Políticas públicas e mudança nas escolas: um estudo da cultura escolar, IN: OLIVEIRA, Dalila Andrade e DUARTE, Marisa R.T. *Política e Trabalho na Escola: administração dos sistemas públicos de educação básica*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

TEIXEIRA, Anísio Spinola. Natureza e Função da Administração Escolar. In: *CADERNOS de Administração Escolar* (I,II,III e IV) – I Simpósio Interamericano de Administração Escolar. Bahia, Salvador: ANPAE, 1968.

_____. Que é Administração Escolar. In: *REVISTA Brasileira de Política e Administração da Educação* – RBPAE. Brasília: ANPAE – RBPAE, v. 13, nº 2, jul/dez 1997.

TOMMASI, Livia de. WARDE, Mirian J. HADDAD, Sérgio (Orgs). *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

TORRES, Rosa María. Melhorar a qualidade da Educação Básica? As estratégias do banco mundial. Trad. CORRULÓN, Mónica. IN: TOMMASI, Livia de, WARDE, Mirian Jorge, HADDAD, Sérgio (orgs). *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

UNESCO – CEPAL. Educação e Conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade. Santiago, Chile, 1992.

VEIGA, Ilma P. A. e REZENDE, Lúcia Maria G. *Escola: espaço do Projeto Político-Pedagógico*. Campinas, São Paulo: Papirus, 1998, (Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico).

VIEIRA, Sofia Lerche. *Política Educacional em Tempos de Transição (1985-1995)*. Brasília: Plano, 2000.

VIEIRA, Evaldo. Democracia e Política Social. São Paulo: Cortez, 1992. (Coleção polêmicas do nosso tempo; v. 49).

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*, Artigo 206/VI.

_____. Decreto nº 1.266 de 25 de junho de 1962, aprova o Regimento da Diretoria do Ensino Técnico.

_____. Decreto-Lei nº 4.244, de 9/4/1942, cria a Lei Orgânica do Ensino Secundário.

_____. Decreto nº 8.659, de 05 de abril de 1911, aprova a Lei Orgânica do Ensino Superior e Fundamental na República.

_____. Decreto nº 11.530, de 18 de março de 1915, trata do Ensino Secundário e o Superior na República.

_____. Decreto nº 16.782-A de 13 de janeiro de 1925, cria o Departamento de Educação e o Conselho Nacional de Ensino.

_____. Decreto nº 20.445, de 22 de janeiro de 1946, aprova o Estatuto da Universidade do Brasil.

_____. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, fixa Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º graus.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.

_____. *Parâmetros Curriculares Nacionais*: introdução do terceiro e quarto ciclo. Brasília: MEC/ Secretaria de Educação Fundamental, 1998.

_____. MEC. Portaria nº 134, de 25 de fevereiro de 1954, trata da Descentralização dos Serviços de Inspeção do Ensino Secundário.

_____. MEC. *Plano Educacional de Educação para Todos*. Brasília: MEC, 1993.

_____. MEC. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394, de 20 de dezembro de 1996.

_____. MEC/CBE. Parecer nº 1/99, que dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de professores na modalidade normal em nível médio. Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica – Brasília – DF, 1999.

_____. SEED. *Caderno propaganda* “Universidade do Professor”, dezembro de 1996.

_____. SEED. *Caderno de Gestão Escolar*: caminhos para a gestão compartilhada, Curitiba, Paraná, 1995.

_____. SEED. *Coletânea da Legislação Estadual de Ensino*, Curitiba, PR: de 1969 a 1997, 5.

_____. SEED. *Coletânea V – Legislação para os Estabelecimentos de Ensino*, Fundepar, 1996.

_____. SEED. Decreto nº 4.313, de 27 de junho de 2001, dispõe sobre a escolha de diretores, para gestão 2001-2003.

PARANÁ. CEE. Deliberação nº 016/99, de 12 de novembro de 1999, do Conselho Estadual da Educação. Dispõe sobre o Regimento Escolar.

_____. SEED. Documento Fundamentos e Explicitações. Produzido em 1987. Dispõe sobre as políticas de educação do governo Álvaro Dias – 1987/1990. Curitiba.

_____. SEED. Documento Paraná: Construindo a Escola Cidadã, Curitiba, 1992.

_____. SEED. *Jornal Educação*: canal aberto para um novo tempo, nº 1, Curitiba/PR, março de 1996.

_____. SEED. Lei Estadual nº 16.650, de 16 de julho de 1992, dispõe sobre a criação de Fundos Rotativos nas Escolas Estaduais e nas Delegacias de Polícia.

_____. SEED. *Plano ABC*, 1995. Programa Educacional do governo Lerner 1º e 2º gestão, Curitiba, 1995.

_____. SEED. *Políticas da SEED/PR*: fundamentos e explicitações. Curitiba, PR, 1984.

_____. SEED. *Programa Expansão, Melhoria e Inovação do Ensino Médio do Paraná – PROEM*, Documento Síntese. Curitiba, setembro/1996.

_____. SEED. *Projeto Pedagógico 1987 – 1990*, Curitiba, 1987.

_____. SEED. Revista *Dez anos de Educação no Paraná*. Curitiba/PR Abril, 2001.

_____. SEED/CEE. Deliberação nº 016, de 12 de novembro de 1999, dispõe sobre o Regimento Escolar, Conselho Estadual de Educação - Câmara de Legislação e Normas, Curitiba, 1999.

_____.SEED/FUNDEPAR. Fundo Rotativo: pré-escola, Manual de instruções, Curitiba, 1992.

ANEXO

ROTEIRO DE PERGUNTAS

As entrevistas seguiram um roteiro de perguntas que, a partir delas o contado promoveu oportunidades para novas indagações tendo sempre presente a busca do entendimento da função do diretor para construção de relações democráticas no processo de gestão da escola.

Roteiro de perguntas:

- A) Para os *gestores de escola*: Falar sobre o trabalho da direção: Quais as atividades que mais ocupam o tempo de um diretor de escola? Como são tomadas as decisões administrativas e pedagógicas da escola? Diante dos projetos ou programas que chegam até a escola, como tem sido realizado o encaminhamento? E a relação com o NRE, em que termos ela se estabelece? O papel que você desempenhou é o que você imaginava antes de assumir a direção da escola? Em que diferenciava da função proposta pela SEED? Resumindo, no teu entender qual é o papel do diretor na escola hoje?
- B) Para a *equipe pedagógica, professores e funcionários*: Qual é o grau de importância atribuído ao trabalho do diretor na escola? É necessário algo especial para ser diretor? Os programas ou projetos desenvolvidos na escola: como são propostos? Ocorre muito impasse nas decisões? Qual o seu grau de participação nas decisões da escola? Em que o diretor de escola dedica-se mais? Existe algo que o diretor deveria saber ou fazer e não sabe ou não faz? O processo de organização e desenvolvimento do trabalho de todos na escola está pautado nos princípios democráticos?